Memberantas Terorisme di Indonesia

PRAKTIK, KEBIJAKAN DAN TANTANGAN

MOHAMMAD HASAN ANSORI, IMRON RASYID
MUHAMAD ARIF, SOPAR PERANTO
JOHARI EFENDI, VIDYA HUTAGALUNG

Memberantas Terorisme di Indonesia

PRAKTIK, KEBIJAKAN DAN TANTANGAN

Memberantas Terorisme di Indonesia

PRAKTIK, KEBIJAKAN DAN TANTANGAN

MOHAMMAD HASAN ANSORI, IMRON RASYID, MUHAMAD ARIF
SOPAR PERANTO, JOHARI EFENDI, VIDYA HUTAGALUNG

MEMBERANTAS TERORISME DI INDONESIA: PRAKTIK, KEBIJAKAN DAN TANTANGAN

Tim Peneliti
Mohammad Hasan Ansori
Imron Rasyid
Muhamad Arif
Sopar Peranto
Johari Efendi
Vidya Hutagalung

THE HABIBIE CENTER
Jl. Kemang Selatan No. 98, Jakarta Selatan 12560, Indonesia
Telp. 62 21 781 7211 | Fax. 62 21 780 8125/62 21 781 7212
E-mail: deteksi@habibiecenter.or.id | www.habibiecenter.or.id
facebook.com/habibiecenter @habibiecenter

Cetakan pertama Agustus 2019

Mohammad Hasan Ansori, dkk.
Memberantas Terorisme di Indonesia: Praktik, Kebijakan dan Tantangan
Jakarta, THC 2019
xviii + 158 hlm.; 15,5cm x 24cm
ISBN: 978-602-14261-4-2

Daftar Isi

Daftar Tabel, Grafik, Gambar

Kata Pengantar

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan atas selesainya penulisan buku laporan penelitian *Memberantas Terorisme di Indonesia: Praktik, Kebijakan dan Tantangan* ini. Penulisan dan penerbitan buku ini merupakan salah satu kegiatan yang dilakukan di bawah program "Kontra Terorisme dan Ekstremisme Berkekerasan di Indonesia secara Inklusif dan Berbasis Data" yang dilaksanakan oleh The Habibie Center dan didukung oleh Countering Terrorism and Capacity Building Program (CTCBP), DFATD Kanada. Program ini dilaksanakan sebagai salah satu kontribusi The Habibie Center dalam upaya kontra-terorisme dan ekstremisme berkekerasan. The Habibie Center meyakini bahwa upaya-upaya tersebut harus dilakukan secara inklusif dengan melibatkan aktor-aktor pemerintah dan masyarakat sipil. Program ini bertujuan untuk meningkatkan ketahanan masyarakat Indonesia terhadap ancaman radikalisme dan ekstremisme berkekerasan.

Sebagaimana diketahui bersama, terorisme dan ekstremisme berkekerasan masih menjadi ancaman di Indonesia hingga saat ini. Namun, harus dipahami bahwa sejak satu dasawarsa terakhir, telah terjadi perubahan pola penyebaran paham-paham radikal dan ekstrem maupun perubahan bentuk-bentuk serangan teroris menjadi berskala kecil dan dilakukan oleh kelompok-kelompok yang kurang terorganisasi. Upaya mendeteksi dan menangkal penyebaran paham radikal dan ekstrem oleh sel-sel organisasi teroris kecil lebih mendesak dilakukan. Di samping itu, perkembangan teknologi dan media sosial dewasa ini menyediakan medium baru untuk penyebar paham-paham tersebut. Dalam kondisi seperti ini, upaya-upaya bersama seperti penelitian ini menjadi sangat relevan dilakukan. Tim peneliti The Habibie Center telah melakukan penelitian lapangan di Provinsi Sulawesi Tengah, Jawa Timur, Sumatra Utara, dan Jabodetabek. Data-data primer dari penelitian lapangan ini diperkuat dengan studi literatur yang komprehensif, data kuantitatif, dan FGD pakar yang dilakukan di Jakarta.

Tim mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak, baik pemerintah, tokoh-tokoh masyarakat, organisasi masyarakat sipil maupun masyarakat pada umumnya di empat provinsi di atas. Mereka telah bersedia menerima tim, berdiskusi, dan memberikan berbagai informasi penting untuk penulisan buku ini. Tim juga mengucapkan terima kasih kepada Dr. Ali Wibisono (Dosen Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia), Dr. Badrus

Sholeh (Direktur Eksekutif PSTPG Universitas Islam Negeri Jakarta), Debbie Affianty, M.Si. (Dosen Prodi Ilmu Politik, FISIP Universitas Muhammadiyah Jakarta), dan Hasibullah Satrawi (Direktur AIDA) atas masukan yang konstruktif terhadap rancangan awal penelitian lapangan dan komentar atas draf awal penulisan buku ini. Terakhir, tim mengucapkan terima kasih atas dukungan pemerintah Kanada khususnya program CTCBP terhadap penelitian ini.

Semoga buku ini bermanfaat bagi berbagai pihak untuk bersama-sama membangun Indonesia yang damai di masa depan.

Jakarta, 18 Juni 2019
Salam,
Tim Peneliti The Habibie Center

Ringkasan Eksekutif

Tren terorisme di Indonesia sejak tahun 1980-an cenderung fluktuatif meskipun secara umum diwarnai dengan pola stagnan rendah. Hampir tidak ada tahun tanpa ancaman dan serangan terorisme. Terdapat tiga periode kritis terkait serangan terorisme di Indonesia yaitu periode 2001, sejak serangan teroris di New York pada 11 September 2001, periode 2012, dan terakhir periode pertengahan 2018 dengan kejadian bom bunuh diri di Surabaya. Aktor atau kelompok pelaku serangan terorisme di Indonesia bukan hanya didominasi oleh satu kelompok secara konstan dan dalam jangka panjang. Berbagai kelompok yang pernah terlibat dalam serangan terorisme di Indonesia dimulai dari Jemaah Islamiyah (JI), Jamaah Ansharut Daulah (JAD), Mujahidin Indonesia Timur, hingga Islamic State of Iraqi and Syriah (ISIS) yang cenderung berafiliasi dengan Jamaah Ansharut Daulah (JAD). Dinamika kelompok teror tersebut juga berevolusi dengan mulai menarget perempuan dan anak-anak serta masuk ke dunia pendidikan tinggi.

Pertanyaannya, sejauh mana dan pada tataran apa Indonesia telah memerangi serangan dan ancaman terorisme tersebut? Studi ini secara umum bertujuan untuk mengeksplorasi dan menginvestigasi pengalaman Indonesia dalam memberantas terorisme. Secara khusus, studi ini ingin melihat berbagai praktik, kebijakan, dan tantangan yang dihadapi oleh Indonesia dalam memerangi terorisme. Tujuan studi diformulasikan dalam empat pertanyaan yaitu, bagaimanakah kerangka kerja kelembagaan dan legal Indonesia dalam upaya memerangi terorisme; bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pencegahan terorisme; bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya penindakan terorisme; serta bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pemulihan terorisme.

Karakter persoalan yang diangkat dalam studi ini menjadikan pendekatan kualitatif (eksploratif-intensif) lebih tepat dan membantu dalam mengkaji persoalan. Data primer dikumpulkan lewat *focus group discussion* (FGD) sebanyak dua kali (23 Mei dan 27 Juli 2017) dan wawancara dengan 42 informan (Juli-September 2018). Studi ini juga banyak memanfaatkan data-data sekunder, termasuk dari pangkalan data terorisme, laporan dan dokumen publik, publikasi akademis, surat kabar, majalah, dan lain-lain.

Secara umum, terdapat pergeseran penggunaan kerangka hukum dalam menangani terorisme di Indonesia. Pada masa Orde Baru, Indonesia cende-

rung mengandalkan Undang-Undang Anti-Subversif yaitu Undang-Undang No. 11/PNPS/1963 mengingat insiden terorisme pada masa tersebut belum terlihat signifikan. Kerangka hukum khusus baru dibangun pascaserangan Bom Bali pada tahun 2002 yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002, yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003. Indonesia juga telah membangun instrumen kelembagaan khusus yang dinamai Badan Nasional Pemberantasan Terorisme (BNPT) pada tahun 2010 berdasarkan Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010 dan Detasemen Khusus (Densus) 88 pada tanggal 26 Agustus 2004, dua tahun setelah kejadian Bom Bali 1. Semua upaya tersebut harus dimaknai sebagai kesungguhan dan keseriusan Indonesia dalam memberantas terorisme. Meski demikian, dalam konteks ini, tantangan krusial yang harus dihadapi adalah keterpakuan terhadap hukum pidana, minimnya optimalisasi kerangka hukum perdata maupun sinkronisasi berbagai kerangka legal serta sinergi antarlembaga.

Indonesia pun masih tidak seimbang dalam memberantas terorisme di mana aspek penindakan dan pencegahan jauh lebih dominan daripada aspek pemulihan. Terkait pencegahan, sejak tahun 2010 terdapat pergeseran pendekatan yang dilakukan oleh Indonesia dari pendekatan keras (*hard approach)* ke pendekatan lunak (*soft approach),* di mana BNPT yang didirikan pada tahun tersebut memainkan peran penting. Selain itu, Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 menitikberatkan pada upaya pencegahan yang komprehensif. Beberapa persoalan masih tersisa terkait upaya pencegahan yaitu terkonsentrasinya upaya di wilayah Jawa, lebih dominan dilakukan oleh pemerintah yang cenderung bersifat sentralistis, minim melibatkan pemerintah daerah dan masyarakat sipil, serta condong berpola konvensional, khususnya dalam bentuk ceramah dan seminar sederhana.

Pengalaman panjang kegigihan Indonesia memerangi terorisme dapat lebih banyak dilihat dari aspek penindakan terorisme (*counter-terrorism*). Pada prinsipnya, Indonesia memberlakukan hukum pidana sebagai kerangka hukum nasional dalam menindak setiap serangan terorisme di wilayahnya. Ribuan orang yang terkait insiden serangan terorisme di segenap pelosok wilayahnya telah ditangkap dan bahkan dihukum, baik hukuman penjara maupun mati. Penindakan terorisme di Indonesia sebagai bagian dari respons negara terhadap ancaman terorisme pada prinsipnya merupakan hasil dari interaksi dua faktor penting. Pertama, natur dan karakteristik ancaman terorisme itu sendiri. Kedua, dinamika sosial-politik yang mengarah pada perimbangan kekuatan antara institusi-institusi keamanan di Indonesia, khususnya Polri dan TNI. Pengalaman Poso menunjukkan bahwa pendekatan keamanan yang sentralistis cenderung mengabaikan lokalitas dari ancaman terorisme itu sendiri dan berujung pada ongkos sosial-ekonomi yang cukup besar.

Terakhir, aspek pemulihan bukan hanya masih dianaktirikan dalam pemberantasan terorisme melainkan juga belum dieksekusi secara maksimal. Beberapa hal yang menjadikannya belum maksimal salah satunya ia cenderung tidak berkelanjutan, *ad-hoc,* dan *project-oriented*. Metode yang digunakan juga cenderung tidak berangkat dari perencanaan strategis yang mengambil pola jangka pendek, menengah, dan panjang. Selain itu, ia juga tidak memerhatikan realitas kebutuhan, keterampilan, dan animo mantan napiter terorisme, hanya menyalin ide dan miskin ide-ide baru, absen dari evaluasi dan pemantauan, serta absen dari pola kerja sama dan sinergi yang baik antara pemangku kepentingan. Selain itu, pemerintah dinilai belum memainkan peran utama dalam inisiatif-inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

Daftar Singkatan dan Akronim

ACCT	: ASEAN Convention on Counter-Terrorism
AIDA	: Aliansi Indonesia Damai
Babinsa	: Bintara Pembina Desa
Bakin	: Badan Koordinasi Intelijen Negara
BIN	: Badan Intelijen Nasional
BNPT	: Badan Nasional Penanggulangan Terorisme
CEP	: The Community Engagement Programme
CVE	: Countering Violent Extremism
Denbravo	: Detasemen Bravo 90
Dengultor	: Detasemen Penanggulangan Teror
Denjaka	: Detasemen Jala Mengkara
Densus 88	: Detasemen Khusus 88
DI	: Darul Islam
DKPT	: Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme
DOM	: Daerah Operasi Militer
DPO	: Daftar Pencarian Orang
DRWG	: Detention and Reintegration Working Group
Fitra	: Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
FKPT	: Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme
FKUB	: Forum Kerukunan umat Beragama
FTF	: Foreign Terrorist Fighters
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
GCTF	: Global Counter-Terrorism Forum
ISIS	: Islamic State of Iraq and Syria
JAD	: Jamaah Ansharut Daulah
JAT	: Jamaah Anshorul Tauhid
JI	: Jemaah Islamiyah
Kesbangpol	: Kesatuan Bangsa dan Politik
KL	: Kementerian dan Lembaga Pemerintah
KUHAP	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
Kodam	: Komando Daerah Militer
Kodim	: Komando Distrik Militer
Komnas HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Kopasandha	: Komando Pasukan Sandhi Yudha
Kopkamtib	: Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban
Koramil	: Komando Rayon Militer
Korem	: Komando Resort Militer
KUB	: Kelompok Usaha Bersama
LDK	: Lembaga Dakwah Kampus
LPMS	: Lembaga Penguatan Masyarakat Sipil
LPSK	: Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
MIT	: Mujahidin Indonesia Timur
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
Napiter	: Narapidana teroris
NII	: Negara Islam Indonesia
OIC	: Organization of the Islamic Cooperation
OKI	: Organisasi Konferensi Islam
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
Perda	: Peraturan Pemerintah Daerah
Perpres	: Peraturan Presiden
PMH	: Perbuatan Melawan Hukum
PKH	: Program Keluarga Harapan
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PPATK	: Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
PPIM	: Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
PVE	: Preventing Violent Extremism
RAN	: Rencana Aksi Nasional
SEAWG	: Southeast Asia Capacity Building Working Group
SNPK	: Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TPA	: Taman Pendidikan al-Quran
TPB-UNODC	: Terrorism Prevention Branch – United Nations Office for Drugs and Crime
UEP	: Program Indonesia Sehat, Usaha Ekonomi Produktif
UNCTITF	: United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force
UNCTED	: United Nations Counter-Terrorism Executive Directorate
YLP	: Yayasan Lingkar Perdamaian

BAB I

Pendahuluan

A. LATAR BELAKANG

Terorisme telah menjadi salah satu persoalan dan tantangan global terbesar di abad ke-21. Meskipun secara historis terorisme merupakan fenomena klasik yang berdasarkan kesepakatan akademis dapat dirunut sejak kurun Revolusi Perancis dan Kelompok Nihilis Rusia di abad ke-19, ia mendapatkan momentum, histeria, dan euforia globalnya sejak penyerangan World Trade Center di New York pada 11 September 2001[1] yang disebut oleh banyak analis dan peneliti sebagai "Terorisme Baru".[2] Dengan demikian, sangat beralasan untuk menegaskan terorisme merupakan bagian tidak terpisahkan dari proyek sejarah panjang dunia modern. Dimotori oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), Amerika, dan negara-negara Eropa lainnya, terorisme diseret ke pusat perhatian dan agenda global. Hampir semua energi, pikiran, sumber daya global dicurahkan dalam berbagai aspek dan bentuk untuk menjelaskan serta menangani terorisme yang kian meningkat selepas 11 September 2001 dan mengalami fluktuasi meskipun cenderung stagnan rendah. Tren dinamika serangan terorisme di Indonesia secara detail dijelaskan dalam Bab 3.

Sebagai bagian dari pemusatan energi, pikiran, sumber daya global untuk menjelaskan dan mencari solusi persoalan terorisme, berbagai studi dan penelitian dari beragam penjuru dunia telah menjadikan terorisme sebagai subjek sentral selama tiga puluh tahun terakhir. Produksi riset dan studi terorisme meningkat tajam semenjak berakhirnya Perang Dingin dan, secara khusus, selepas kejadian 11 September 2001. Terdapat dua alasan strategis terkait kondisi ini. Alasan pertama adalah kondisi ambigu atau fenomena "ruang abu-abu" selepas Perang Dingin. Alasan kedua, studi terorisme terkunci dalam perdebatan definisi yang tidak berujung maupun didasarkan pada persoalan legitimasi.[3]

---

1 Jason Franks (2006). *Rethinking the root of terrorism*. New York: Palgrave McMillan Press.
2 Lihat Ian O. Lesser, et al. (1999). *Countering the new terrorism*. Washington D.C.: RAND Project Air Force; Wilhelm Hofmeister (ed.) (2015). From the desert to world cities. Dalam *Panorama: insights into Asian and European affairs*. Singapura: Konrad-Adenauer-Stiftung Ltd; Rohan Gunaratna (2015). The rise of the Islamic State: Terrorism's new face in Asia. Dalam *Panorama: insights into Asian and European affairs*. Singapura: Konrad-Adenauer-Stiftung Ltd.
3 Ibid.

Meskipun demikian, hampir tidak ada kesepakatan global terkait definisi terorisme itu sendiri. Bahkan, tiap negara saat ini cenderung mengadopsi definisi terorisme berdasarkan perspektif, dinamika, tantangan, dan kebutuhan mereka masing-masing.[4] PBB sendiri, sedari rapat umum tahun 2005, sudah menegaskan perlunya konsensus antarnegara terkait definisi terorisme.[5] Sebagai konsekuensinya,[6] tidak sedikit negara maupun institusi global dan regional tidak memberikan definisi rujukan tertentu dalam upaya menangani terorisme, seperti dalam kasus Badan Konvensi Eropa tentang Pencegahan Terorisme[7] dan Konvensi Arab tentang Terorisme dan Konvensi Organisasi Konferensi Islam (OKI) tentang Terorisme.[8] Indonesia sendiri juga mengalami persoalan yang sama, termasuk dengan definisi yang diberikan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).[9] Mayoritas definisi terorisme di dunia cenderung menggunakan pendekatan konservatif/konvensional yang berkarakter negara-sentris. Dalam konteks ini, hanya negaralah yang berhak atau memiliki otoritas menentukan terorisme sebagai tindakan ilegal, terlepas dari klaim legitimasi yang mungkin diberikan oleh aktor non-negara. Hal ini menggarisbawahi pandangan konvensional tentang *dualism of illegitimacy/legitimacy*. Terorisme kemudian dilihat sebagai ancaman terhadap keamanan suatu negara. Terkait pendekatan ini, terorisme umumnya dilihat sebagai penggunaan kekerasan politik terhadap suatu kelompok target, kebanyakan adalah sipil, untuk agenda politik tertentu. Legitimasi negara menentukan proses legitimasi seseorang atau suatu kelompok sebagai teroris.[10] Dengan kata lain, kekerasan yang dilakukan aktor non-negara tidak memiliki legitimasi.[11] Salah satu contoh definisi standar diberikan oleh Departemen Pertahanan Amerika, "[terrorism is] [u]nlawful use of force or violence against individuals or property to coerce and intimidate governments to accept political, religious or ideological objectives." PBB sendiri bahkan tidak memiliki definisi terorisme yang menjadi konsensus.[12]

---

4 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.
5 United Nations, Meetings Coverage and Press Releases (2005). Agreed definition of term 'terrorism' said to be needed for consensus on completing comprehensive convention against it. Diambil dari https://www.un.org/press/en/2005/gal3276.doc.htm, pada 23 Februari 2018.
6 Human Rights Voices (2017). There is no UN definition of terrorism. Diambil dari http://www.humanrightsvoices.org/EYEontheUN/un_101/facts/?p=61, pada 1 Maret 2018. Sekali lagi perlu ditegaskan bahwa PBB sendiri tidak memiliki definisi yang disepakati.
7 European Parliament (2015). Understanding definitions of terrorism. Diambil dari http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS_ATA%282015%29571320_EN.pdf, Diambil pada 2 Maret 2018.
8 Human Rights Voices 2017.
9 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.
10 Jason Franks 2006
11 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.
12 Human Rights Voices 2017.

Tidak mengherankan, berdasarkan survei yang dilakukan oleh Alex Schmid dan A.J. Jongman (2009), terdapat kurang-lebih 109 definisi yang berbeda dari terorisme. Dari berbagai definisi tersebut, terdapat kesamaan kunci yang menjadi pedoman studi ini yaitu: (1) tujuan/agenda terorisme terkait dengan tujuan politis atau ideologis, (2) memiliki karakter strategis, (3) menggunakan cara kekerasan dan teror, (4) diarahkan terhadap target yang luas, (5) memiliki dampak psikologis yang kuat, (6) diarahkan terhadap penduduk sipil (*non-combatants*).[13] Studi ini juga menggunakan kerangka konseptual terorisme yang ada dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang pemberantasan tindak pidana terorisme menjadi undang-undang yang menegaskan bahwa "terorisme adalah perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, yang dapat menimbulkan korban yang bersifat massal, dan atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan".

Selain dengan melihat kesamaan tersebut, cara lain untuk memahami konsep terorisme adalah dengan membandingkan dengan konsep-konsep lain yang berdekatan atau varian Islamisme sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut (Tabel 1):[14]

Tabel 1: Berbagai Varian Islamisme[15]

DIMENSI	Literalis	Intoleran	Anti-sistem	Revolusioner	Kekerasan	Teror
Konservatisme	√	√	√			
Militan	√	√	√			
Radikalisme	√	√	√	√		
Ekstremisme	√	√	√	√	√	
Terorisme	√	√	√	√	√	√

Sejarah menunjukkan bahwa terorisme pada esensinya merupakan metode penyerangan dan bukan suatu filsafat atau bahkan gerakan.[16] Di luar perdebatan terkait konsep terorisme tersebut, terdapat insepsi makna dan pandangan baru terhadap terorisme pascaserangan 11 September 2001. Sebelumnya, terorisme

13 Laura Sjoberg, et al. (2011). *Women, gender and terrorism*. Georgia: University of Georgia Press, hal 125.

14 Dalam Chaider S. Bamualim, et al. (eds.) (2018). *Kaum muda Muslim milenial: konservatisme, hibridasi identitas, dan tantangan radikalisme*. Jakarta: Center for the Study of Religion and Culture, UIN Jakarta.

15 Islamisme di sini diterjemahkan sebagai aktivisme sosial dan politik yang mendukung kehidupan politik dan ruang publik secara umum, diatur dengan norma dan nilai-nilai keislaman.

16 Lihat Mehdi Muzoffari (2007). What Islamism? History and definition of a concept. Dalam *Totalitarian Movements and Political Religions*, Vol. 8, No. 1, Maret 2007, h. 21-42;

sering dirujuk sebagai *domestic-indigenous terrorist group* yang terikat pada konflik lokal dengan dampak korban yang relatif terbatas. Namun, kejadian 11 September telah benar-benar mengubah paradigma terorisme menjadi *globalized terrorism* dengan dampak yang cenderung masif.[17]

Dalam kerangka perang global, menguatnya fenomena terorisme saat ini harus dipahami secara teoretis sebagai bagian dari perang internal saat ini (Lederach 1997; Lobell & Mauceri 2004). Perang internal (*war within state*), yang diterjemahkan oleh Eckstein (1972) sebagai segala upaya terhadap kekerasan dalam sebuah orde politik yang bertujuan untuk mengubah konstitusi, penguasa, atau kebijakan, dapat mengambil bentuk revolusi, perang sipil, pemberontakan, gerilya, dan terorisme. Terkait dengan dominasi perang internal ini, Moynihan (1993), misalnya, menegaskan: "Nations state no longer seems inclined to go to war with one another, but ethnic groups fight all the time. Inevitably, many of these ethnic clashes make their way into the realm of international politics."

Dalam peta perang global, Rex (2004) berpendapat bahwa semua perang global terjadi dalam konteks empat periode, yaitu Perang Dunia Pertama (1914-1918), Perang Dunia Kedua (1939-1945), Perang Dingin (1947-1991), dan Perang terhadap Terorisme (1970-an-sekarang). Dalam kaitan ini, penting untuk ditegaskan bahwa terorisme sebagai strategi dan aktivitas sudah ada sejak awal masa modern. Namun, terorisme menjadi musuh bersama dan agenda global sejak tahun 1970-an. Hal ini dipertegas dengan fakta hampir semua *database* terorisme yang sudah mapan di dunia cenderung merekam kejadian terorisme sejak tahun 1970-an.

Selain itu, kecenderungan menguatnya terorisme tidak lepas dari berakhirnya Perang Dingin yang menggeser *inter-state conflict* menjadi *intra-state conflict.* Perang terhadap terorisme ini kemudian juga sering disebut sebagai "Perang Baru" yang dicirikan sebagai perang tidak simetris. Perang baru tersebut muncul sebagai dampak dari kebingungan yang diciptakan oleh berakhirnya Perang Dingin, perubahan sistem aliansi global, dan menguatnya identitas.[18]

Pemberantasan terorisme di Indonesia sendiri cenderung rumit karena beberapa faktor, di antaranya faktor geografis, jaringan terorisme yang semakin dinamis dan berubah-ubah, profesionalisme kelembagaan, maupun defisit undang-undang yang dapat dijadikan instrumen strategis dan komprehensif untuk menangani terorisme. Di sisi lain, berbagai upaya dan inisiatif dalam memerangi terorisme di Indonesia, baik yang dilakukan oleh pemerintah sendiri maupun masyarakat sipil, banyak mendapatkan kritik dan sorotan. Banyak yang menilai bahwa program dan inisiatif tersebut cenderung bersifat

17 Jason Franks 2006.
18 Ibid.

responsif dan reaktif, parsial dan sementara (*ad-hoc*), serta absen dari evaluasi yang serius.[19]

Pertanyaan kritisnya kemudian adalah bagaimana dan pada tataran apa Indonesia telah memerangi terorisme. Secara umum, berbagai studi dan literatur menunjukkan bahwa penanggulangan terorisme mengambil tiga dimensi yaitu preemtif/preventif, represif, dan rehabilitatif/integratif. Pendekatan preemtif atau pencegahan dini mengacu pada upaya menghilangkan niat dan rencana seseorang untuk melakukan tindak pidana terorisme. Metode preventif atau pencegahan mengacu pada upaya menghilangkan kesempatan seseorang untuk melakukan tindak pidana terorisme. Pendekatan represif merujuk pada penanganan langsung dan penegakan hukum terhadap tindak pidana terorisme.[20] Terakhir, pendekatan rehabilitatif dan integratif merujuk pada proses rehabilitasi keagamaan (deradikalisasi) dan sosial-psikologis serta berbagai proses reintegrasi sosial agar seseorang yang pernah melakukan terorisme bisa mandiri dan diterima kembali di tengah masyarakat. Presiden Joko Widodo sendiri menegaskan pentingnya berbagai pendekatan dalam menangani terorisme—bukan hanya keamanan dan legal—tetapi yang lebih penting lagi adalah pendekatan sosial-budaya, pendidikan, dan keagamaan.[21]

Densus 88 sebagai garda depan penanganan terorisme di Indonesia sejauh ini telah menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: 1. Pendekatan ideologis dan keagamaan (*soft approach*); 2. Pendekatan sosio-kultural dan politis (*soft approach*). Ia disebut sebagai pendekatan politis karena melibatkan upaya revisi undang-undang. Dalam hal ini, Densus 88 juga berkoordinasi dengan BNPT; 3. Pendekatan keamanan dan hak atau yuridis.[22] Dengan demikian, baik pemerintah maupun masyarakat sipil di Indonesia pada dasarnya telah berkomitmen dan menjalankan berbagai upaya memerangi terorisme dengan fokus pada tiga dimensi tersebut, yakni pencegahan, penanganan, dan pemulihan.

Secara global, peran Indonesia dalam penanggulangan terorisme juga tidak kalah penting dan telah diakui oleh PBB dengan terpilihnya Indonesia kembali sebagai anggota dari Dewan Penasihat UN Counter-Terrorism Center untuk periode 2015-2018. Peran konkret dan komitmen Indonesia ditunjukkan dengan beberapa inisiatif dan upaya global, termasuk menjadi tuan rumah penyelenggaraan Workshop on the Regional Implementation of the

---

19 Lihat Rohan Gunaratna (2015). Countering violent extremism: revisiting rehabilitation and community engagement. Dalam *Counter Terrorist Trends and Analysis*, RSIS, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 4; Indonesian Muslim Crisis Center (2018). Reintegrasi sosial aktivis NII, Gafatar dan deportan/returni ISIS. *Policy Brief Series*, Vol. 1, No. 12, Februari 2018.
20 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017. Paparan lebih detail terkait tiga dimensi penanggulangan terorisme ini dapat dilihat pada bagian kerangka konseptual studi.
21 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.
22 Ibid.

United Nations Global Counter-Terrorism Strategy in Southeast Asia yang bekerja sama dengan UNCTITF, aktif dalam melakukan kerja sama dengan United Nations Counter Terrorism Implementation Task Force (CTITF), Terrorism Prevention Branch-United Nation Office for Drugs and Crime (TPB-UNODC), dan United Nations Counter-Terrorism Executive Directorate (UNCTED), serta menjadi co-sponsor dari Resolusi DK PBB 2178 (2014) terkait isu *foreign terrorist fighters* (FTF). Indonesia juga berpartisipasi aktif dalam Global Counter-Terrorism Forum (GCTF), terutama sebagai *co-chairs* Southeast Asia Capacity Building Working Group (SEAWG) bersama Australia untuk periode 2011-2013, dan melanjutkan peran aktifnya bersama Australia sebagai *co-chairs* dari Detention and Reintegration Working Group (DRWG).[23]

B. TUJUAN PENELITIAN

Berangkat dari permasalahan di atas, penelitian ini didesain untuk mengeksplorasi dan menjelaskan berbagai pengalaman, praktik, kebijakan serta tantangan yang dihadapi oleh Indonesia dalam memerangi terorisme selama ini. Permasalahan tersebut dapat dirumuskan menjadi beberapa pertanyaan penelitian:

1. Bagaimanakah kerangka kerja kelembagaan dan legal Indonesia dalam upayanya untuk memerangi terorisme?
2. Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pencegahan terorisme?
3. Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya penanganan terorisme?
4. Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pemulihan terorisme?

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk: 1. Mendeskripsikan dan menjelaskan instrumen institusional dan kerangka legal penanganan terorisme di Indonesia; 2. Mendeskripsikan dan menjelaskan berbagai upaya pencegahan terhadap terorisme; 3. Mendeskripsikan dan menjelaskan berbagai upaya represif terhadap terorisme (*counter-terrorism*); 4. Mendeskripsikan dan menjelaskan berbagai upaya untuk melakukan pemulihan selepas teroris tertangkap atau menyerahkan diri kepada pemerintahan, termasuk rehabilitasi keagamaan dan sosial-psikologis serta reintegrasi sosial. Kerangka kerja penelitian ini secara ringkas dapat digambarkan dalam grafik di bawah (Grafik 1 dan 2):

---

23 Kementerian Luar Negeri Indonesia (2016). Indonesia dan upaya penanggulangan terorisme. Diambil dari https://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/isu-khusus/Pages/Penanggulangan-Terorisme.aspx, pada 3 Maret 2018.

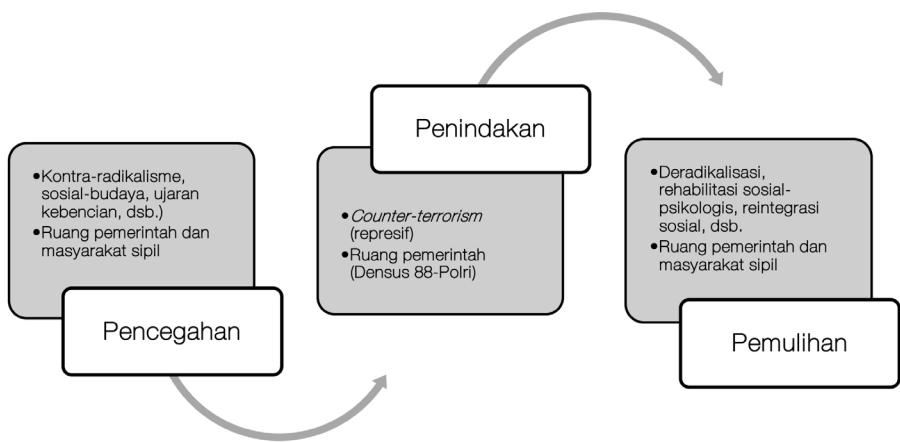
Grafik 1: Kerangka Kerja Penelitian

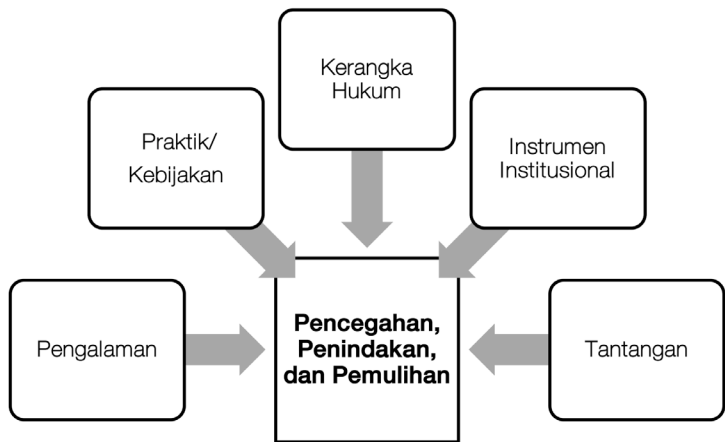
- Kontra-radikalisme, sosial-budaya, ujaran kebencian, dsb.)
- Ruang pemerintah dan masyarakat sipil

Pencegahan

Penindakan

- *Counter-terrorism* (represif)
- Ruang pemerintah (Densus 88-Polri)

- Deradikalisasi, rehabilitasi sosial-psikologis, reintegrasi sosial, dsb.
- Ruang pemerintah dan masyarakat sipil

Pemulihan

Grafik 2: Kerangka Analitis Pencegahan, Penindakan dan Pemulihan Terorisme di Indonesia

Terakhir, harus diakui bahwa kebanyakan pendekatan dan kerangka kerja konseptual untuk memerangi terorisme di Indonesia banyak mengadopsi atau menggali berbagai pendekatan dan kerangka kerja konseptual yang dikembangkan di negara-negara Barat yang dinilai sudah lebih dulu, maju, dan mapan dalam konteks tersebut. Konsep atau term seperti deradikalisasi,[24] *countering violent extremism* (CVE), *preventing violent extremism* (PVE), dan yang lainnya muncul dari konteks, tantangan, dan nilai negara tertentu. Ber-

24 Konsep serupa yang sering kali digunakan adalah *disengagement*, yaitu bagaimana seorang teroris bisa dan mau melepaskan dirinya dari taktik terorisme dan kekerasan. Lihat, misalnya, Julie Chernov Hwang, et al. (2013). The disengagement of jihadis in Poso, Indonesia. *Asian Survey*, Vol. 53, No. 4, h. 754–777.

bagai riset dan praktik terkait pemberantasan terorisme di Indonesia banyak menggali dan memakai konsep-konsep seperti ini.

Pertanyaan kritisnya menjadi sejauh mana kerangka konseptual dan term-term tersebut dapat bekerja dengan baik atau berlaku dengan konteks, kondisi, dan tantangan di Indonesia yang unik. Selain itu, ada tantangan juga untuk memproduksi kerangka kerja dan model lokal (*indigenous model*) Indonesia dalam memerangi terorisme yang tentunya sangat mungkin lebih relevan dan berlaku dengan konteks dan tantangan Indonesia yang unik. Dinamika, tantangan, dan konteks negara-negara Barat atau Timur Tengah lainnya, tempat di mana instrumen konseptual tersebut banyak diproduksi, pastinya berbeda dengan di Indonesia.

C. METODOLOGI PENELITIAN

1. Pendekatan Penelitian dan Studi Kasus

Pertimbangan karakteristik permasalahan penelitian ini menjadi dasar dipilihnya pendekatan kualitatif—yang berwatak investigatif, intensif, dan eksploratif ketimbang kuantitatif-ekstensif—untuk melakukan riset. Pendekatan kualitatif diyakini lebih bisa membantu dan memadai untuk mendalami dan menjelaskan berbagai pengalaman, praktik dan kebijakan, instrumen kelembagaan, berbagai kerangka legal, serta tantangan yang muncul, baik dalam kaitannya dengan dimensi pencegahan dan penanganan terorisme maupun pemulihan para mantan teroris. Secara teoretis, pendekatan kualitatif dianggap sangat cocok untuk mengeksplorasi isu yang kompleks tersebut secara intensif (e.g. Denzin & Lincoln 2005; Marshal & Rossman 1989, h. 43; Creswell 1994, h. 21; Kvale 1996, h. 179; Charmaz 2006; Kvale & Brinkmann 2009, h. 1).

Secara ringkas, pendekatan kualitatif merujuk pada pengumpulan data yang bersifat nonnumerik (Denzin & Lincoln 2005). Menurut Marshal dan Rossman (1989, h. 43), pendekatan kualitatif juga berlaku untuk menemukan proses dan hubungan penting. Secara umum, penelitian kualitatif ini berupaya untuk mengumpulkan data secara intensif dan mendalam untuk mengeksplorasi dan memahami berbagai persoalan yang diangkat di atas. Penelitian kualitatif umumnya berurusan dengan pertanyaan-pertanyaan mengapa dan bagaimana yang sesuai dengan karakter penelitian ini, dan bukan hanya pertanyaan-pertanyaan apa, di mana, dan kapan yang pada umumnya sesuai dengan penelitian kuantitatif (Denzin & Lincoln 2005; Kvale 1996, h. 179).

Secara khusus, pendekatan studi kasus dipilih berdasarkan pertimbangan relevansi dan kebutuhan data. Oleh karenanya, beberapa kasus yang relevan dan berbeda akan dipilih untuk memenuhi kebutuhan data terkait upaya pencegahan, penanganan, dan pemulihan. Dalam ilmu sosial, investigasi mendalam terhadap fenomena tertentu dipandang sebagai tujuan utama se-

buah studi kasus. Pada hakikatnya, Yin (1994) menegaskan bahwa studi kasus ditujukan untuk mengeksplorasi penyebab guna menemukan prinsip-prinsip atau asumsi-asumsi yang menggarisbawahi. Menurut Flyvbjerg (2006, h. 221), studi kasus memiliki dua peran dalam memahami perilaku manusia, yaitu memproduksi tipe pengetahuan yang bergantung pada konteks dan sebagai konsekuensi dari pengetahuan yang bergantung pada konteks, serta kemungkinan-kemungkinan yang dapat muncul dari konstruksi teoretis-epistemik. Perdebatan di antara para ilmuwan terkait pendekatan kualitatif sering kali merujuk pada kemampuan generalisasi ilmiahnya. Investigasi kualitatif banyak dikritik terkait ketidakmampuannya membuat generalisasi. Akan tetapi, Flyvbjerg (2006, h. 221) menganggap bahwa kritik tersebut tidak lebih dari satu dari lima kesalahpahaman atau over-simplifikasi hakikat studi kasus (lihat juga: Kvale & Brinkmann, 2009). *Pertama*, pengetahuan teoretis (*context-independent*) lebih bernilai daripada pengetahuan yang konkret dan praktis (*context-dependent*). *Kedua*, seseorang tidak bisa membuat generalisasi berdasarkan satu studi kasus. *Ketiga*, berbagai studi kasus hanya berguna untuk menarik beberapa hipotesis, atau hanya pada tahap awal dari keseluruhan proses penelitian. *Keempat*, studi kasus dapat diverifikasi bermuatan bias. *Kelima*, acap kali sulit untuk meringkas dan mengembangkan proposisi-proposisi umum dan teoretis berdasarkan studi kasus. Terakhir, salah paham tersebut umumnya dianut kalangan pemuja epistemologi ilmu alam di dalam ilmu sosial.

Oleh karenanya, merupakan kesalahan untuk menegaskan bahwa seseorang tidak bisa membuat generalisasi dari studi kasus. Hal itu didasarkan pada studi kasus yang dipilih dan bagaimana studi kasus tersebut dipilih. Akan tetapi, berbeda dengan Flyvbjerg (2006), Kvale dan Brinkmann (2009, h. 261) lebih mempertanyakan urgensi dan relevansi generalisasi dalam studi kasus. Baginya, pendekatan-pendekatan pragmatis, konstruktivis, dan diskursif lebih bisa diterima dalam ilmu sosial, yang juga merupakan mode pemahaman dan tindakan yang mengontekstualisasi apa yang dikaji secara sosio-historis dalam dunia sosial. Pendek kata, Kvale dan Brinkmann menganut perspektif pascamodern. Di tengah perdebatan klasik antara pendekatan objektivis-positivis dan subjektivis-interpretatif, Bourdieu (1984, h. 5), yang muncul pada masa kebangkitan Marxisme dan berbagi beberapa pandangan dengan Giddens (1976), mengonstruksi pengetahuannya dengan mengkritik ontologi sosial Cartesian yang memisahkan antara subjek dan objek, niat dan sebab, materialitas dan representasi simbolis. Pada akhirnya, temuan-temuan studi semacam ini bisa atau tidak bisa berlaku untuk wilayah-wilayah di luar Indonesia yang juga mengalami serangan dan ancaman terorisme.

Berikut adalah daftar kasus yang akan menjadi fokus studi ini dengan mempertimbangkan berbagai persoalan dan kebutuhan data di atas (Tabel 2):

Tabel 2: Daftar Studi Kasus

No.	DIMENSI		
	Pencegahan	**Penanganan**	**Pemulihan**
1	Tanaker Ledo Kembo, Jember	Penanganan serangan terorisme (*counter-terrorism*) di Poso, Sulawesi Tengah	Ponpes Al-Hidayah, Deli Serdang
2	BNPT	Penanganan serangan terorisme (*counter-terrorism*) di Jakarta	Yayasan Lingkar Perdamaian, Lamongan
3	NU/Muhammadiyah		Panti Sosial Marsudi Putra Handayani (PSMP Handayani)
4	Wahid Foundation		BNPT

2. Metode Pengumpulan Data

Pendekatan kualitatif menjadi alasan mendasar riset ini mengadopsi wawancara dan *focus group discussion* (FGD) sebagai metode utama pengumpulan data. Terkait ini, Charmaz (2006), misalnya, menegaskan bahwa wawancara telah lama dan banyak digunakan untuk mengumpulkan data dalam berbagai tipe penelitian kualitatif. Wawancara sendiri merupakan upaya untuk memahami dunia atau suatu fenomena dari sudut pandang subjek penelitian untuk membuka makna pengalaman mereka (Kvale & Brinkmann 2009, h. 1). Dalam konteks ini, wawancara dilakukan untuk mendapatkan fakta dan makna walaupun terkadang lebih sulit untuk mendapatkan makna. Wawancara sangat bermanfaat untuk memperoleh cerita atau informasi di balik pengalaman-pengalaman para partisipan, baik dengan strategi berfokus langsung kepada isunya (*funneling*) atau memintanya bercerita (*story-telling*) (Minichiello, et al. 1995).

Wawancara mendalam memberikan keuntungan khusus dengan meningkatkan penafsiran subjek penelitian terhadap pengalamannya (Charmaz 2006). Dengan demikian, hubungan antara pewawancara dengan subjek wawancara dapat digambarkan sebagai hubungan timbal-balik (Kvale & Brinkmann 2009, h. 2). Selanjutnya, metode pengumpulan data semi-terstruktur diadopsi dalam penelitian ini. Wawancara terstruktur umumnya memiliki serangkaian pertanyaan formal dan terbatas, atau yang sudah distrukturisasi sebelumnya. Di sisi lain, wawancara semi-terstruktur cenderung lebih fleksibel dan ekstensif. Dengan kata lain, ia bisa membuka pertanyaan-pertanyaan baru untuk dimunculkan pada saat pewawancara merespons apa yang diungkapkan oleh subjek wawancara (Lindlof & Taylor 2002). Wawancara semi-terstruktur ini secara khusus akan memberikan peluang bagi studi untuk mendapatkan informasi yang kaya mengenai pengalaman langsung dan perspektif para informan yang dipilih dalam kasus masing-masing, baik terkait

pencegahan, penanganan terorisme dan pemulihan mantan teroris, maupun instrumen institusional dan legal untuk melakukannya.

Hal penting yang perlu dipertegas kembali adalah bahwa wawancara sebenarnya bersifat kontekstual dan negosiatif. Artinya, cerita atau penjelasan yang diperoleh tidaklah mereproduksi realitas yang sudah ada. Cerita atau deskripsi tersebut memberikan penjelasan dari sudut pandang tertentu yang memiliki maksud-maksud tertentu. Oleh sebab itu, hasilnya adalah konstruksi atau rekonstruksi sebuah realitas (Charmaz 2006, h. 27) dan bukan realitas itu sendiri. Kvale dan Brinkmann (2009, h. 82) menambahkan bahwa pengetahuan dikonstruksi melalui interaksi antara pewawancara dan subjek wawancara. Dengan demikian, wawancara merupakan proses produksi sosial dari pengetahuan.

Semua proses wawancara direkam secara digital. Setiap wawancara memerlukan waktu sekitar satu jam. Penggunaan perekam digital selama wawancara memungkinkan pemerolehan data yang detail dan menjaga kontak mata (*eye-contact*), konsentrasi, dan fokus (lihat: Kvale & Brinkmann 2009, h. 179; Charmaz 2006). Akan tetapi, tidak diragukan lagi bahwa menuliskan poin-poin penting secara konsisten dan refleksi selama proses wawancara adalah penting sejauh tidak mengganggu kelancaran wawancara.

Data primer studi ini juga akan diambil melalui FGD. Secara umum, FGD merupakan metode pengumpulan data semi-terstruktur di mana para informan atau partisipan yang memiliki latar belakang dan pengalaman serupa dipilih secara purposif, kemudian diminta berkumpul dan mendiskusikan berbagai persoalan atau isu khusus berdasarkan tema-tema kunci yang diambil oleh peneliti atau fasilitator. Dalam proses FGD, fasilitator/peneliti menanyakan persepsi, sikap, keyakinan, pemikiran, dan gagasan terkait persoalan atau tema tertentu.[25] Berdasarkan tujuan dan karakter permasalahan studi, FGD dapat digunakan sendiri atau beriringan dengan berbagai metode pengumpulan data lain. Hasil dari FGD efektif untuk menyuplai berbagai informasi mengenai tema-tema atau isu-isu tertentu.[26]

Asesmen kritis terhadap metode FGD adalah data yang diambil terpengaruh oleh proses berpikir kelompok ketimbang berangkat dari perspektif dan respons individual. Meskipun studi menunjukkan bahwa data yang diambil dari FGD tidak signifikan berbeda dengan data dari metode wawancara sebab pengaruh kelompok, penggunaan metode lain tetap disarankan sebagai mekanisme triangulasi atau pendekatan metodologis campuran untuk mendapatkan data yang berkualitas.[27] Atas pertimbangan ini, selain data sekunder,

25 Krishna Kumar (1987). Conducting focus group interviews in developing countries. A.I.D. Program Design and Evaluation Methodology Report No. 8. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.

26 Henrique Freitas, et al. (1998). The focus group, a qualitative research method: reviewing the theory, and providing guidelines to its planning. Dalam ISRC Working Paper 010298, Februari 1998.

27 William Boateng (2012). Evaluating the efficacy of Focus Group Discussion (FGD) in qua-

studi ini juga menggunakan dua metode pengumpulan data primer, yaitu wawancara dan FGD.

Dalam konteks studi ini, terdapat beberapa isu dan tema yang penting dan relevan didiskusikan bersama. Isu dan tema tersebut mencakup definisi terorisme, pencegahan dan penanganan terorisme, deradikalisasi, ujaran kebencian, serta proses legal bagi para teroris yang tertangkap atau menyerahkan diri. FGD telah dilakukan dua kali untuk menggali data yang dibutuhkan yaitu pada 23 Mei 2017 dan 27 Juli 2017. Berbagai pemangku kepentingan, baik yang dinilai memiliki perhatian besar ataupun terlibat langsung dengan persoalan radikalisme dan terorisme di Indonesia, dipilih secara purposif untuk menjadi partisipan. Selain bersandar pada data primer di atas, penelitian ini juga akan banyak memanfaatkan data-data sekunder, termasuk data-data yang tersimpan dalam arsip data umum, kumpulan khusus, perusahaan penerbitan, laporan dan dokumen publik, maupun publikasi akademis (Heaton 2004, h. 5). Demikian juga berbagai surat kabar dan majalah lokal dan nasional—baik cetak maupun daring—akan dieksplorasi untuk menggali berbagai isu yang relevan dengan permasalahan penelitian. Secara prinsipiil, data sekunder dapat digunakan sebagai instrumen validasi silang (*cross-validation*) untuk mendukung analisis data primer. Analisis campuran yang diambil dari wawancara, FGD, dan dokumen secara khusus ditujukan untuk menghindari risiko kekeliruan yang lekat dengan satu metode tertentu (Thorne 1994; Patton 2002, h. 248). Selain itu, data sekunder juga secara signifikan berkontribusi pada apa yang bisa kita pelajari secara langsung dari data tersebut dan, lebih penting lagi, memberikan kita stimulus atau pintu masuk untuk menggali lebih lanjut isu-isu lain yang berkenaan dengan permasalahan penelitian.

3. Strategi Pemilihan Informan

Berbagai tipe subjek dipilih untuk mendapatkan informasi dan sudut pandang yang bervariasi. Agar subjek penelitian semacam itu didapatkan dan sejalan dengan pendekatan penelitian ini, pemilihan sampel dilakukan secara purposif (non-probabilitas). Inti dari strategi pemilihan sampel ini adalah memilih informan yang sekiranya bisa memberikan jawaban terbaik terhadap pertanyaan-pertanyaan penelitian. Oleh sebab itu, subjek penelitian tidak dapat dipilih secara acak (Creswell 1994, h. 148). Tim kemudian memilih informan berdasarkan karakteristik mereka dan kebutuhan studi ini (Patton 2002, h. 45; Ritchie & Lewis 2003, h. 77). Oleh karenanya, para informan untuk studi ini dipilih dengan pertimbangan mereka memiliki karakteristik dan informasi tertentu yang dapat memenuhi tujuan penelitian.

---

litative social research. Dalam *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 3, No. 7, April 2012, h. 54-57.

Selain itu, dalam proses pemilihan informan, distribusi informan juga diperhatikan secara jeli, khususnya dengan mempertimbangkan dimensi variasi kasus, gender, lokasi, dan status sosial mereka. Wawancara telah dilakukan terhadap 42 informan dengan mempertimbangkan distribusi dimensi informan di atas pada jangka Juli-September 2018. Berikut daftar informan potensial yang dipilih berdasarkan berbagai pertimbangan di atas:

Tabel 3: Daftar Pertanyaan Penelitian dan Informan Prospektif

No.	Pertanyaan Penelitian	Tipe Informan	Data yang Diharapkan
1	Bagaimanakah kerangka kerja kelembagaan dan legal Indonesia dalam upayanya untuk memerangi terorisme?	BNPT, Densus 88, akademisi, berbagai LSM yang fokus pada isu terorisme dan mantan anggota teroris.	- Berbagai instrumen kelembagaan dan lembaga yang relevan/terkait. - Tata kelola pemberantasan terorisme secara nasional (*roadmap*). - Kinerja, evaluasi, dan tantangan yang dihadapi dalam operasi kelembagaan dan pelaksanaan instrumen legal - Berbagai masukan atau input konstruktif terkait keduanya untuk perbaikan- Tantangan potensial yang dihadapi ke depannya
2	Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pencegahan terorisme?	BNPT, Densus 88, NU/Muhammadiyah, Tanaker Ledo Kembo (Jember), dan mantan anggota teroris	- Berbagai inisiatif/program/kebijakan pencegahan terorisme, khususnya *counter-radicalism* (program/inisiatif pemerintah dan masyarakat sipil) - Evaluasi (program/kebijakan (efektivitas, efisiensi, sustainabilitas, dan tingkat keberhasilan—*theory of change*) - Input atau masukan konstruktif - Tantangan potensial yang dihadapi ke depannya.
3	Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya penanganan terorisme?	Densus 88, BNPT, akademisi, berbagai LSM yang fokus pada isu terorisme, dan mantan anggota teroris	- Berbagai inisiatif/metode/kebijakan penanganan terorisme (*counter-terrorism*) - Evaluasi (kinerja/metode/pendekatan) dan inklusivitas dalam penanganan terorisme - Masukan atau input konstruktif untuk perbaikan - Tantangan potensial yang dihadapi
4	Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pemulihan terorisme?	BNPT, Ponpes Al-Hidayah (Deli Serdang), dan Yayasan Lingkar Perdamaian (Lamongan)	- Berbagai inisiatif/program/kebijakan terkait rehabilitasi keagamaan (deradikalisasi) - Berbagai inisiatif/program/kebijakan terkait dengan rehabilitasi sosial-psikologis - Berbagai inisiatif/program/kebijakan terkait dengan reintegrasi sosial-Evaluasi atas berbagai inisiatif tersebut (efisiensi, efektivitas, keberlanjutan, dan tingkat keberhasilan—*theory of change*) - Masukan atau input konstruktif untuk perbaikan

Terakhir, berbagai pemangku kepentingan, baik yang dinilai memiliki perhatian besar maupun yang terlibat langsung dengan persoalan radikalisme dan terorisme di Indonesia, diundang untuk menjadi partisipan dalam FGD, yakni perwakilan Detasemen Khusus (Densus) 88, Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agama, BNPT, Pembinaan Hukum Tentara Nasional Indonesia (Binkum TNI), Aliansi Indonesia Damai (AIDA), Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia, tenaga ahli DPR RI dari fraksi PDIP, dan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

BAB II

Kajian Literatur

Banyak literatur menunjukkan bahwa kerangka pendekatan dalam memerangi terorisme dapat dibagi menjadi pendekatan lunak (*soft approach*) dan keras (*hard approach*). Pendekatan keras secara umum berisikan kerangka kerja ofensif yang mencakup pengerahan kekuatan atau militer, pendekatan legal dan berbagai kebijakan serta undang-undang, maupun defensif, yang berisi segala upaya intelijen, proteksi infrastruktur, keamanan perbatasan, dan lainnya. Sedangkan pendekatan lunak bersentuhan dengan dimensi sosial, politik, komunikasi, dan ideologi. Secara umum, pendekatannya mencakup strategi untuk menangani radikalisasi dan ekstremisme, pelibatan dan partisipasi masyarakat, deradikalisasi, rehabilitasi, reintegrasi sosial, dan peran masyarakat sipil.[1] Grafik 3 berikut memberikan ringkasan berbagai pendekatan tersebut:

Grafik 3: Pola dan Pendekatan dalam Memerangi Terorisme

Hard Approach (Ofensif-Defensif-Represif)

- Pengerahan kekuatan atau militer
- Pendekatan legal dan berbagai kebijakan dan undang-undang
- Segala upaya intelijen
- Proteksi infrastruktur
- Keamanan perbatasan
- dsb.

Soft Approach (Preventif-Rehabilitatif)

- Strategi untuk menangani radikalisasi dan ekstremisme
- Pelibatan dan partisipasi masyarakat (community engagement/participation)
- Deradikalisasi (rehabilitasi keagamaan)
- Rehabilitasi sosial-psikologis
- Reintegrasi sosial
- Peran masyarakat sipil
- Secara umum, banyak terlibat dalam aspek personal, budaya, nilai politik dan institusi

---

1 Lihat Minerva Nasser-Eddine, et al. (2010). *Countering violent extremism (CVE): literature review*. Australian Government, Department of Defence; Basia Spalek dan Laura Z. McDonald (2012). Counter-terrorism: police and community engagement in Britain and the US. Dalam *Arches Quarterly*, Vol. 5, No. 9, h. 20-27. Lihat juga Rohan Gunaratna (2015). Countering violent extremism: revisiting rehabilitation and community engagement. Dalam *Counter Terrorist Trends and Analysis*, RSIS, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 4; Michael N. Schmitt (2002). Counter-terrorism and the use of force in international law. Dalam *The Marshal Center Papers*, No. 5; Organization for Security and Co-operation in Europe (2014). *Preventing terrorism and countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism: a community-policing approach*. Vienna: Stanzell Druck Press; Stephen White dan Kieran McEvoy (2012). Countering violent extremism: community engagement programs in Europe. Dalam *Qatar International Academy for Security Studies*, Vol. 1, No. 2, February 2012.

Memakai kerangka kerja analitis sebelumnya, kedua pendekatan besar tersebut dapat dirujuk ke dalam beberapa fase yaitu pencegahan (*soft approach*), penanganan (*hard approach*) serta deradikalisasi, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial (*soft approach*). Dengan adanya kenyataan bahwa para teroris tidak dilahirkan tapi merupakan produk lingkungan sosial,[2] urgensi kombinasi kedua pendekatan tersebut tidak dapat ditawar lagi. Pendekatan lunak secara khusus dinilai strategis untuk membangun ketahanan masyarakat agar warganya tidak bergabung dan mendukung terorisme.[3]

Dalam konteks Indonesia, berbagai upaya dan langkah perang terhadap terorisme telah diadopsi oleh pemerintah, khususnya sejak kejadian Bom Bali pada 2002. Secara umum, ada dua dimensi dalam upaya Indonesia tersebut yaitu memerangi terorisme domestik dan mendukung perang global terhadap terorisme. Dalam upaya domestik, misalnya, Indonesia mengeluarkan Presidential Emergency Decree on the Prevention of Terrorism dan mengimplementasikan undang-undang antiterorisme yaitu Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang saat ini masih dalam proses revisi.[4] Selain itu, Indonesia juga telah mendirikan beberapa instrumen kelembagaan dan *task force* khusus anti terorisme, khususnya Densus 88 dan BNPT.

A. PENCEGAHAN

Tidak kalah penting dari dimensi penindakan dan pemulihan dalam perang terhadap terorisme adalah pencegahan, yang dalam kebanyakan literatur sering dirujuk sebagai "*prevent strategy.*"[5] Bahkan, dalam rancangan revisi terhadap Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 sendiri disebutkan bahwa kebijakan dan strategi nasional tindak pidana terorisme mencakup di antaranya pencegahan dan deradikalisasi.[6] Selain itu, pencegahan terorisme harus menggunakan berbagai pendekatan secara strategis, tak hanya terfokus pada satu pendekatan. Keharusan ini diperkuat dengan kenyataan bahwa radikalisme dipantik oleh berbagai faktor alih-alih satu faktor termasuk di antaranya ekonomi, sosial-budaya,[7] politik, dan berbagai dinamika individual.

Secara umum, strategi pencegahan sering merujuk pada berbagai upaya menghilangkan motivasi, niat, rencana, dan kesempatan seseorang untuk me-

---

2 Rohan Gunaratna 2015, h. 4.

3 Ibid.

4 Senia Febrica (2010). Securitizing terrorism in Southeast Asia: accounting for the varying responses of Singapore and Indonesia. Dalam Asian Survey, Vol. 50, No. 3, h. 69-590.

5 Lihat Nasar Meer (2012). Complicating 'radicalism': counter-terrorism and Muslim identity in Britain. Dalam Arches Quarterly, Vol. 5, No. 9, h. 10-19.

6 Lihat draf rancangan revisi atas Undang-undang No. 15 Tahun 2003. Diambil dari http://wikidpr.org/uploads/ruu/56f1188cd15f185676000027/draf-ruu-terorisme-29-jan-2016.pdf, pada 23 Maret 2018.

7 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

lakukan tindak pidana terorisme.[8] Terkait ini, Presiden Joko Widodo secara tegas menekankan pentingnya pendekatan sosial-budaya,[9] khususnya pendekatan keagamaan, baik lewat pendidikan dan pengajaran maupun berbagai aktivitas dan praktik sosial-keagamaan di masyarakat. Pendekatan pengajaran dan pendidikan keagamaan dianggap mendesak karena imparsialitas pemahaman agama dan penggunaan agama untuk tujuan-tujuan politis masih marak.[10] Selain itu, pandangan publik menunjukkan bahwa yang membutuhkan perhatian bukan hanya muatan pendidikan melainkan juga pemerataan pendidikan.

Selain itu, strategi pencegahan memerlukan respons spesifik, tautan kerja sama dengan masyarakat lebih luas, khususnya untuk menangani berbagai bentuk ekstremisme dan radikalisme, termasuk menimpali berbagai narasi radikal, argumentasi "kita" dan "mereka", berbagai faktor sosial, politik, budaya, membangun kohesi sosial, serta memperkuat masyarakat. Sebagai perbandingan dan contoh *prevent agenda*, pemerintah Inggris merespons berbagai serangan bom di London dengan mendirikan tujuh kelompok kerja yang merupakan perwakilan berbagai kelompok Islam dengan term "Preventing Extremism Together". Tugas utama kelompok kerja tersebut mencakup: 1. Berfokus mendekati anak muda; 2. Memberikan berbagai pelayanan pendidikan terkait ekstremisme; 3. Berfokus secara khusus mendekati ibu-ibu Muslimah; 4. Mendukung berbagai inisiatif lokal dan komunitas; 5. Memberikan pelatihan kepada imam masjid; 6. Memberikan sekuritas dan proteksi dari ekstremisme, dan; 7. Menangani ekstremisme dan radikalisme secara langsung.[11]

Aspek strategis dalam pendekatan pencegahan adalah pelibatan masyarakat. Satu frasa global yang menjadi fondasi pentingnya pelibatan masyarakat adalah "*communities can defeat terrorism*" (masyarakat dapat mengalahkan terorisme).[12] Frasa tersebut menjadi pintu bergesernya pendekatan menangani terorisme dari praktik dan kebijakan penanganan terorisme tradisional (*traditional counter-terrorism*). Pendekatan pelibatan masyarakat ini sendiri banyak memantik perdebatan dan kontroversi. Pendekatan berdasarkan masyarakat (*community-based approach*) dapat dibedakan menjadi *community-targeted approach,* di mana masyarakat menjadi target atau objeknya, dan *community-focused approach*, di mana masyarakat menjadi fokus atau subjeknya. Pendekatan pelibatan masyarakat seharusnya lebih mengambil bentuk pendekatan yang berfokus kepada masyarakat dan lebih suportif terhadap mereka.

---

8 Ibid.
9 Ibid.
10 Ibid.
11 Lihat Nasar Meer 2012.
12 Rachel Briggs, et al. (2006). Bringing it home: community-based approaches to counter-terrorism. London: Demos; Basia Spalek dan Robert Lambert (2008). Muslim communities, counter--terrorism and counter-radicalization: a critically reflective approach to engagement. *International Journal of Law, Crime and Justice*, Vol. 36, h. 257-70.

Sementara pendekatan *community-targeted approach* cenderung imperatif dan diinisiasi dari atas (*top-down* dan *state-led*), pendekatan *community-focused approach* cenderung diinisiasi dari bawah (*bottom-up*). Pendekatan ini digerakkan oleh jaringan, kelompok, dan komunitas yang secara umum dianggap sebagai masyarakat sipil.[13]

Pertanyaannya adalah, mengapa harus melibatkan masyarakat dan juga harus dengan pendekatan halus lainnya? Pastinya, dalam jangka panjang, terorisme tidak akan pernah dapat dikalahkan dan diselesaikan dengan membunuh para teroris, menangkap pendukungnya, dan menghancurkan jaringannya. Pemerintah harus benar-benar menarget dan menghancurkan semua infrastrukturnya, termasuk sistem propaganda, radikalisasi, rekrutmen, pelatihan, sumber finansial, perjalanan, komunikasi, serta memikirkan rehabilitasi dan reintegrasi para mantan teroris. Kesuksesan untuk melakukan itu semua membutuhkan kemauan pemerintah dan, bahkan, keharusan untuk bekerja sama dengan berbagai pihak, khususnya masyarakat sipil.[14]

Oleh sebab itu, penting bagi para pengambil kebijakan untuk mengembangkan kebijakan yang benar-benar *community-focused* dan tidak *community-targeted*. Selain itu, kritik terkait pelibatan masyarakat sering menyinggung kemungkinan pelibatan justru mendorong anggota masyarakat untuk mengawasi dan membagi informasi kepada tetangganya yang dicurigai polisi. Mengapa *community engagement*? Karena satu dukungan pasif masyarakat terhadap terorisme dapat menjadi tulang punggung munculnya tindakan teror. Menurut Galam (2002), cukup satu pendukung pasif yang diperlukan untuk menumbuhkan seorang teroris kapan saja. Oleh sebab itu, kebijakan dan praktik pemberantasan terorisme harus berfokus pada pengurangan dukungan masyarakat terhadap terorisme.[15]

Strategi pencegahan sendiri secara prinsipiil berurusan dengan beberapa bagian berbeda. Intinya adalah untuk menangani berbagai faktor yang dapat membuat seseorang menjadi pendukung terorisme atau ekstremisme. Di antaranya adalah 1. Mengontra (*countering*) dan mengkritik ideologi ekstremis serta mendukung suara dan ajaran keagamaan arus utama; 2. Mengganggu dan menekan orang-orang yang mempromosikan ekstremisme bernuansa kekerasan dan memperkuat institusi-institusi yang rentan; 3. Memberikan dukungan kepada individu yang sedang dibidik untuk direkrut menjadi ekstremis bernuansa kekerasan; 4. Meningkatkan kapasitas masyarakat untuk menentang dan menolak ekstremisme yang bernuansa kekerasan, dan; 5. Menangani berbagai keluhan, frustrasi, dan depresi yang sering dieksploitasi untuk mempermudah perekrutan.[16]

---

13 Ibid.
14 Rohan Gunaratna 2015, h. 4.
15 Lihat Rachel Briggs, et al. 2006.
16 Ibid.

Berdasarkan tren dan pola rekrutmen serta radikalisasi, pencegahan sudah harus berfokus pada ibu-ibu dan anak-anak muda. Sejak tahun 2015, kelompok radikal di Indonesia mulai menyasar ibu-ibu dan anak-anak atau pemuda. Terdapat beberapa kasus, misalnya, di mana bapak-bapak yang berangkat ke Suriah untuk bergabung dengan ISIS ternyata didorong untuk mengikuti istri dan anaknya yang sudah memutuskan untuk bergabung dengan ISIS, meskipun bapak-bapak tersebut sebenarnya tidak sepakat dengan khilafah.[17] Secara umum, studi menunjukkan bahwa anak muda cenderung lebih mudah merasa terancam terorisme. Anak muda seyogianya menjadi fokus pencegahan karena studi yang sama juga menunjukkan mereka memiliki animo dan hasrat lebih besar untuk mendiskusikan terorisme di tempat belajar mereka.[18]

Dimensi penting lain terkait pencegahan adalah merespons radikalisasi (*counter-radicalism*) yang dimanfaatkan untuk merekrut teroris. Agar praktik dan kebijakan yang disusun relevan dan terkait, strategi pencegahan tentunya harus memperhatikan tahapan penting proses radikalisasi seseorang, antara lain:

1. Pra-radikalisasi: sebelum terpapar kepada ideologi jihadi-Salafisme, banyak di antara individu ini memiliki kehidupan dan pekerjaan yang biasa saja tanpa catatan kriminal.
2. Identifikasi diri: di mana individu yang dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal mengeksplorasi ideologi Islam Salafi. Mereka mulai memisahkan dirinya dari kehidupan sebelumnya, mengasosiasikan dirinya dengan para individu serupa, dan mengadopsi ideologi Salafi sebagai miliknya.
3. Indoktrinasi: intensifikasi kepercayaan dan pengadopsian ideologi jihadi-Salafisme. Adopsi ideologi tersebut mengharuskan adanya tindakan jihad yang militan.
4. Jihadisasi: penerimaan tugas untuk berpartisipasi dalam jihad dan mendeklarasikan dirinya sebagai pejuang suci. Kelompok tersebut kemudian memulai perencanaan operasional untuk sebuah serangan teror.[19]

Dimensi penting lain terkait pencegahan yang saat ini juga menjadi perhatian banyak pihak adalah terjadinya proses radikalisasi melalui internet atau pemanfaatan internet oleh kelompok teroris. Misalnya, studi menegaskan generasi bilineal Indonesia cenderung mendapatkan informasi dan pendidikan keagamaan mereka melalui internet.[20] Kelompok radikal dan teroris sendiri saat ini banyak bersandar pada internet dan teknologi termutakhir untuk mengorganisasi anggota maupun merencanakan, melaksanakan, dan

---

17 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.
18 Hussain Al-Jabir (2012). Terrorism and counter-terrorism: young people's perspectives. Dalam *Arches Quarterly*, Vol. 5, No. 9, h. 146-153.
19 Minerva Nasser-Eddine, et al. 2010.
20 Dalam Chaider S. Bamualim, et al. (eds.) 2018.

memberikan dukungan kepada semua kegiatan mereka. Sebagai antisipasi, pemerintah mendorong pengembangan teknologi untuk memudahkan deteksi teroris dan menginvestigasi mereka yang berpotensi menjadi teroris. Namun demikian, perlu ditekankan bahwa teknologi tidak dapat dengan sendirinya menjadi alat efektif pemberantasan terorisme.[21]

Pendekatan teknologis harus disertai dengan kerangka legal yang tepat dan menjadi bagian komprehensif respons publik dalam mendukung peran teknologi untuk memberantas dan mengontra aktivitas teroris di internet. Kerja sama yang lebih baik di antara pemerintah dan sektor swasta diperlukan, pasalnya kebanyakan infrastruktur teknologis untuk melakukan hal tersebut dimiliki sebagian atau seluruhnya oleh swasta. Terkait hal ini, terdapat tiga tren di berbagai negara: 1. Beberapa negara memberlakukan legislasi kejahatan siber (*cybercrime*) yang sudah ada untuk menarget penggunaan internet oleh para teroris; 2. Beberapa negara memberlakukan legislasi kontra-terorisme yang sudah ada terhadap segala tindakan yang terkait dengan internet; 3. Beberapa negara memberlakukan legislasi khusus terkait penggunaan internet oleh para teroris.[22] Meskipun studi menunjukkan bahwa dalam konteks Indonesia, hanya sebagian kecil masyarakat yang terpapar radikalisme melalui internet dan mayoritas sebenarnya direkrut melalui cara-cara tradisional, khususnya melalui kelompok-kelompok pengajian,[23] tetap saja sangat dibutuhkan sebuah kerangka legal dan pemantauan yang berkenaan dengan internet untuk pencegahan dini.

B. PENINDAKAN (PENANGANAN)

Tahap krusial pemberantasan terorisme adalah penindakan langsung berbagai bentuk serangan dan ancaman terorisme. Pendekatan ini sering kali disebut dengan pendekatan represif, yaitu pendekatan yang merujuk pada penanganan langsung dan penegakan hukum terhadap tindak pidana terorisme.[24] Dengan kata lain, penindakan dilakukan setelah peristiwa terjadi, sementara pencegahan dilakukan agar tindakan terorisme tidak terjadi. Secara konseptual, penindakan terhadap tindak terorisme tak bisa dilepaskan dari penggunaan atau pengerahan kekuatan kepolisian dan militer. Hughes (2011) menegaskan bahwa banyak negara yang mengerahkan kekuatan militernya dalam menindak terorisme, khususnya Amerika Serikat dan Inggris. Namun

---

21 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2012). The use of internet for terrorist purposes. Diambil dari https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/ebook_use_of_the_internet_for_terrorist_purposes.pdf, pada 3 Maret 2018.
22 Ibid.
23 Lihat Solahudin (2018). Terrorism zaman now: is social media feeding radicalization. Diambil dari http://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/terrorism-zaman-now-is-social-media-feeding--radicalisation/, pada 13 Maret 2018.
24 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

demikian, menurutnya juga, militer dapat digunakan untuk menanggulangi terorisme jika kerangka legal dan kepolisian yang ada tidak mampu mengatasi ancaman terorisme. Selain itu, penggunaan kekuatan militer harus terintegrasi dalam kerangka besar strategi penanggulangan terorisme.

Hughes (2011) lebih lanjut menegaskan bahwa penggunaan kekuatan militer memiliki aspek negatif dan positif. Aspek negatif pada umumnya mencakup: (1) memunculkan kebencian terhadap negara yang dapat dieksploitasi oleh teroris, (2) menyebabkan korban sipil, dan (3) berpotensi menyebabkan pelanggaran HAM seperti penyiksaan terhadap tahanan. Sedangkan aspek positif penggunaan militer dalam penindakan terorisme yakni memungkinkan penyelamatan sandera, perbantuan terhadap otoritas sipil, interdiksi, dan pengumpulan intelijen. Campbell dan Connolly (2003) menambahkan bahwa penggunaan kekuatan militer dalam memerangi terorisme dalam jangka panjang dapat berakibat kontra-produktif, sebagaimana penggunaan kekuatan militer oleh pemerintah Inggris dalam kasus Irlandia Utara. Campbell dan Connolly (2003) juga mengkritik berbagai klaim yang menegaskan penggunaan kekuatan militer oleh pemerintah Inggris untuk menghadapi ancaman terorisme di Irlandia Utara merupakan model yang harus dicontoh untuk memerangi terorisme pasca-9/11.

Menurut Wilkinson (2011), respons negara dalam kerangka liberal-demokratis terhadap terorisme umumnya dilakukan melalui tiga koridor, yaitu: (1) politik, diplomasi, dan proses damai, (2) penegakan hukum dan sistem peradilan tindak kriminal, (3) penggunaan kekuatan militer dalam penanggulangan terorisme. Contoh diplomasi dan proses damai mencakup Oslo Declaration of Principles tahun 1993 antara pemerintah Israel dan PLO. Sedangkan pendekatan penguatan aspek polisional dapat mengambil contoh penguatan kepolisian Italia pada 1970 dan penguatan koordinasi antarinstitusi polisional Jerman pada 1970-an. Sementara itu, pendekatan pengerahan militer dapat mengambil contoh perang terhadap teror di Irlandia Utara.

Selain persoalan dan perbedaan pandangan terkait tingkat pelibatan militer di antara berbagai negara dalam memberantas terorisme, persoalan penting lain yang banyak mendapatkan perhatian adalah tingkat kekerasan yang dipakai untuk menindak terorisme di berbagai belahan dunia. Dalam konteks ini, dengan mengambil kasus negara-negara di Asia Tengah, Omelicheva (2007) menegaskan bahwa terdapat variasi tingkat penggunaan kekerasan dalam memberantas terorisme. Variasi tingkat kekerasan dalam respons negara-negara Asia Tengah terhadap terorisme secara umum ditentukan oleh tingkat ancaman, kapasitas material yang dimiliki oleh negara, bayangan tentang karakter ancaman terorisme, dan pemahaman terhadap kepatutan penggunaan kekerasan dalam penanggulangan terorisme.[25]

---

25 Mariya Y. Omelicheva (2007). Combating terrorism in Central Asia: explaining differences in

Di antara kasus negara-negara Asia Tengah, Uzbekistan dinilai menerapkan respons yang paling represif dan agresif melalui peradilan yang tidak adil, penyiksaan sistemis, dan penanganan yang buruk terhadap tersangka tindak terorisme. Sedangkan Tajikistan menerapkan pengawasan ketat terhadap kelompok-kelompok terduga teroris serta menggunakan kekerasan secara berlebihan, dan Turkmenistan menerapkan kontrol politik ketat serta tindakan represif yang luas. Terakhir, Kazakhstan menerapkan respons yang lebih berimbang dengan mengombinasikan antara tindakan koersif dengan kooptif dan pengawasan dengan asimilasi. Kyrgyzstan juga menerapkan respons yang cenderung toleran serta tindakan represif terhadap kelompok Islam radikal.[26]

Dalam konteks Asia Tenggara, sekuritisasi untuk merespons isu terorisme juga terlihat variatif. Terkait hal ini, Febrica (2010) menegaskan bahwa kemampuan negara untuk melakukan sekuritisasi ditentukan oleh karakteristik audiens domestik dan kondisi politik nasional. Respons pluralistis yang diambil oleh Indonesia, misalnya, lebih disebabkan kebutuhan untuk tidak mengasosiasikan terorisme dengan Islam. Selain itu, koalisi politik yang cair juga tidak memungkinkan Indonesia untuk mengambil posisi tegas dalam persoalan memerangi terorisme. Sebagai perbandingan, koalisi domestik yang relatif lebih kohesif di Singapura memungkinkannya melakukan sekuritisasi secara lebih cepat dan tegas. Selain itu, realitas yang dibangun negara dipercaya oleh masyarakat.[27]

Pemerintah Indonesia sendiri secara umum berpedoman pada pendekatan preventif dan represif dengan upaya pemantapan kerangka hukum sebagai dasar tindakan proaktif dan represif terhadap terorisme.[28] Pasca-9/11, pemerintah sendiri sudah menerbitkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang. Undang-undang tersebut merupakan kerangka legal yang pertama kali diterbitkan oleh pemerintah Indonesia khusus untuk memerangi terorisme. Saat ini, undang-undang ini masih dalam proses revisi agar penanganan terorisme di Indonesia lebih responsif, komprehensif, dan strategis. Secara umum, terdapat beberapa isu yang dianggap paling strategis, menyita banyak perhatian, dan memantik perdebatan publik di Indonesia yaitu pencegahan, deradikalisasi dan ujaran kebencian, penangkapan, penahanan, penyadapan dan hukuman, korban, terorisme yang terkait dengan anak dan

---

states' responses to terror. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, No. 3, h. 369-393.
26 Ibid.
27 Senia Febrica 2010.
28 Lihat Kantor Staf Presiden (2017). Upaya preventif melawan terorisme. Diambil dari http://ksp.go.id/upaya-preventif-melawan-terorisme/index.html, pada 4 Maret 2018.

perempuan, dan isu kelembagaan yang mencakup peran TNI dan penguatan BNPT.

Sebagai bagian dari keseriusan pemerintah dalam menegakkan undang-undang tersebut dan secara umum memerangi terorisme, Polri secara khusus mendirikan satu instrumen kelembagaan bernama Densus 88 yang merupakan kesatuan antiteror dan penegakan hukum terhadap tindak terorisme di Indonesia. Penting untuk diketahui bahwa kendali dan kontrol penindakan terorisme di Indonesia secara umum dipegang oleh Polri lewat Densus 88. Hal ini tak berarti Indonesia tidak melibatkan militer sama sekali. Secara umum, Indonesia tetap menggunakan kekuatan militer dalam penindakan terorisme, tetapi ruang lingkup dan tingkatan keterlibatan militer tersebut diatur secara luas dalam Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Bahkan, salah satu isu yang menjadi objek revisi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang serta memantik perdebatan publik dan kontroversi adalah peran dan keterlibatan TNI sebagai perbantuan dalam penindakan terorisme di Indonesia. Selain dengan perumusan undang-undang penanganan terorisme tersebut, pemerintah Indonesia juga bertindak dengan memutus rantai pendanaan terorisme.[29]

Densus 88 bukan hanya dibentuk di pusat (Mabes Polri), melainkan juga di berbagai daerah. Unit yang didirikan pada 26 Agustus 2004 tersebut secara umum bertugas untuk menangkap seseorang atau sekelompok orang yang dipastikan sebagai anggota jaringan teroris dan dapat membahayakan keutuhan serta keamanan negara.[30] Perlu diketahui, Densus 88 hanyalah salah satu unit anti-teror di Indonesia selain Detasemen C Gegana Brimob, Detasemen Penanggulangan Teror (Dengultor) TNI AD atau Grup 5 Anti Teror, Detasemen 81 Kopassus TNI AD, Detasemen Jala Mengkara (Denjaka) Korps Marinir TNI AL, Detasemen Bravo 90 (Denbravo) TNI AU, dan Satuan Antiteror BIN.

Penegakan undang-undang tersebut memberikan dampak yang relatif masif dalam penindakan terorisme di Indonesia. Banyak pelaku dan anggota terorisme di Indonesia ditangkap dan diproses secara hukum. Di an-

29 Lihat http://kesbangpol.kemendagri.go.id/files_arsip/uu_no.09-2013_.pdf.

30 Lihat Novian Takasili (2015). Fungsi dan kedudukan Densus 88 dalam penanggunglangan tindak pidana terorisme menurut hukum positif Indonesia. Dalam *Lex Crimen* Vol. 4, No. 8. Diambil dari https://media.neliti.com/media/publications/3372-ID-fungsi-dan-kedudukan-densus-88-dalam-penanggulangan-tindak-pidana-terorisme-menu.pdf, pada 4 Maret 2018. Lihat juga Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, No. 21 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi pada Tingkat Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia. Diambil dari https://www.polri.go.id/pustaka/pdf/PERATURAN%20KAPOLRI%20NOMOR%2021%20TAHUN%202010%20TENTANG%20SUSUNAN%20ORGANISASI%20DAN%20TATA%20KERJA%20SATUAN%20ORGANISASI%20PADA%20TINGKAT%20MABES%20POLRI.pdf, pada 7 Maret 2018.

tara mereka adalah Amrozi, Ali Gufron, dan Imam Samudera yang telah dihukum mati, Dr. Azahari yang terbunuh pada 2005 dan Abu Dujana yang tertangkap pada 2007. Selanjutnya, pada tahun 2006, Polri melakukan penggerebekan tempat persembunyian anak buah Noordin M. Top di Wonosobo yaitu Jabir Abdul Hadi, Solehudin, dan Mustarif. Pada tahun 2008, berbagai operasi dilakukan oleh Densus 88 dan berhasil menangkap 28 orang pelaku terorisme di Indonesia. Pada tahun 2009, Densus 88 berhasil menangkap beberapa tersangka kelompok teroris di Palembang, Lampung, Jawa Tengah,[31]dan masih banyak lagi. Pada tahun 2016 saja, misalnya, Polri resmi merilis daftar terduga teroris di Indonesia yang berjumlah 380 orang.[32]

C. PEMULIHAN

Tahapan penting terakhir dalam perang terhadap terorisme adalah pemulihan yang dikhususkan terhadap mantan teroris, baik yang tertangkap maupun yang menyerahkan diri secara sukarela. Pemulihan sering kali juga menyasar keluarga mantan teroris yang terindikasi memiliki platform ideologis yang sama dengannya. Secara konseptual, pemulihan mencakup beberapa inisiatif yaitu deradikalisasi (rehabilitasi religius), rehabilitasi sosial-psikologis, dan reintegrasi sosial. Pada umumnya, kemunculan pendekatan dan strategi reintegrasi sosial serta pelibatan masyarakat menegaskan adanya pergeseran dalam memerangi terorisme, dari sebuah pendekatan yang bersifat segalanya pemerintah (*whole of government*) ke pendekatan yang terintegrasi dengan peran masyarakat (*whole of society*).[33]

Ketika seorang teroris tertangkap atau menyerahkan diri, pemerintah harus segera mentransformasikan keyakinan ideologisnya. Jika tidak, dia akan terus menjadi sumber dan pembawa ekstremisme dengan cara mentransmisi, mentransportasi, mereplikasi, dan melipatgandakan virus ideologisnya. Bahkan, jika mantan teroris tersebut sudah dalam penjara dan isolasi, dia tetap akan bisa memengaruhi orang di sekitarnya termasuk petugas lapas dan pengunjung.[34] Kondisi ini pula yang menjadi dasar dipisahkannya tahanan terorisme dengan anggota lapas lainnya. Mereka dikhawatirkan akan menularkan virus ideologis. Oleh sebab itu, deradikalisasi, rehabilitasi, dan reintegrasi harus menjadi bagian penting strategi nasional memerangi terorisme.

Sebagai contoh taraf global, beberapa negara sudah berinvestasi dalam rehabilitasi tahanan terorisme bahkan sebelum kejadian 9/11. Mesir dapat dikategorikan sebagai negara pertama yang mempraktikkan rehabilitasi tero-

31 Kantor Staf Presiden 2017.
32 Kepolisian Negara Republik Indonesia, Markas Besar, Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris, Nomor DTOT/P-3/1854/X/2016.
33 Rohan Gunaratna 2015, h. 6.
34 Ibid.

ris. Bekerja sama dengan para ulama Universitas Al-Azhar, Kairo, pemerintah Mesir berusaha merehabilitasi para teroris dan ekstremis Muslim. Banyak pemerintah yang kemudian melakukan inisiatif atau program serupa, termasuk Arab Saudi, Yaman, Malaysia, Singapura, Indonesia, Uzbekistan, Sri Lanka, Pakistan, Irak, Somalia, dan Oman. Namun demikian, di banyak negara, khususnya Indonesia, program rehabilitasi tersebut cenderung bersifat *ad-hoc*. Beberapa negara melakukan berbagai upaya rehabilitasi tapi gagal dalam melakukan upaya reintegrasi. Terdapat upaya serupa juga di Inggris, Maladewa, Maroko, dan Australia, akan tetapi mereka gagal membangun program yang benar-benar berdampak.[35]

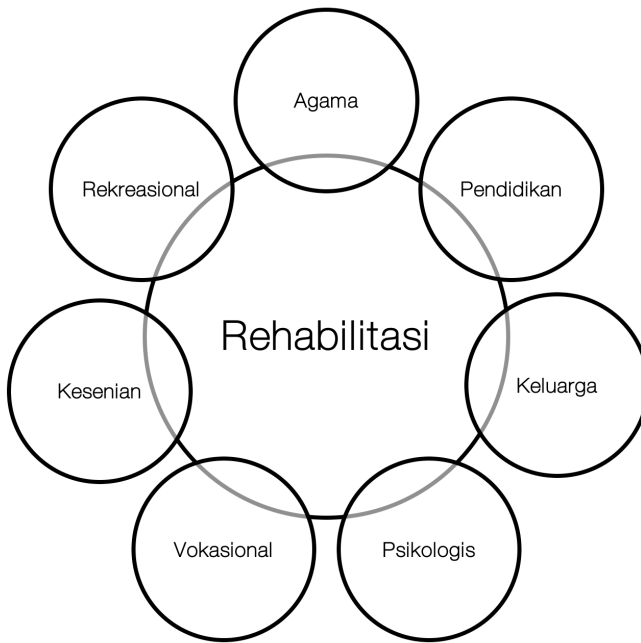
Rehabilitasi diperlukan untuk membangun transformasi kognitif para mantan teroris lewat partisipasi mereka dalam program rehabilitasi tersebut. Rehabilitasi, yang harus dilakukan segera setelah teroris tertangkap atau menyerahkan diri, idealnya dilakukan di tempat khusus yang didedikasikan untuk program tersebut dengan fasilitas yang mencakup tempat tinggal, ruang makan, ruang pendidikan/kuliah keagamaan, rekreasi, ruang kesenian, dan lainnya. Kebanyakan negara kekurangan fasilitas untuk program rehabilitasi ini. Di sinilah kerja sama antara pemerintah dengan sektor swasta dan masyarakat sipil lainnya menjadi penting.[36]

Program rehabilitasi teroris secara prinsipiil merujuk pada berbagai usaha di mana para ahli dan spesialis berbagai bidang bergabung dan membentuk platform bersama untuk mengembalikan masyarakat yang telah menjadi korban terorisme dan ekstremisme kepada keyakinan atau pemahaman keagamaan arus utama. Para ahli dan spesialis ini mencakup psikolog, ulama, pekerja sosial, terapis, guru, instruktur olah raga dan seni, tokoh masyarakat, dan lainnya. Mereka dapat berasal dari pemerintahan, LSM, perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, organisasi sosial-keagamaan, dan segmen masyarakat lainnya. Penting untuk ditekankan di sini, seorang teroris yang sedang melakukan program rehabilitasi harus disebut penerima manfaat dan bukan seorang teroris atau mantan teroris.[37]

Secara umum, terdapat tujuh model rehabilitasi teroris (Grafik 4):

1. Rehabilitasi keagamaan dan spiritual
2. Rehabilitasi psikologis
3. Rehabilitasi pendidikan
4. Rehabilitasi vokasional
5. Rehabilitasi keluarga dan sosial
6. Rehabilitasi rekreasional
7. Rehabilitasi kesenian (*creative art*)

35 Ibid.
36 Ibid.
37 Ibid.

Grafik 4: Model Rehabilitasi Mantan Teroris

Tanpa rehabilitasi komprehensif, transformasi sempurna sulit dihasilkan untuk para teroris yang tertangkap atau menyerahkan diri. Di antara bentuk rehabilitasi lainnya, rehabilitasi keagamaan dinilai dan terbukti paling penting dan strategis untuk mentransformasi para teroris. Proses ini juga sering disebut sebagai deradikalisasi dan mencakup konseling teologis serta perdebatan antara para ulama atau cendekiawan Muslim dengan para penerima manfaat tersebut.[38] Beberapa studi menunjukkan perbedaan pendekatan terkait rehabilitasi keagamaan ini, termasuk pendekatan Mufti-Mustafti,[39] guru-murid,[40] dan Da'i-Mad'uw.[41]

Secara prinsipiil, konsep deradikalisasi memiliki dimensi dan aspek umum yang sama secara global, yaitu tindakan atau proses untuk mendorong seseorang dengan pandangan ekstrem untuk mengadopsi pandangan dan posisi yang lebih moderat (*mainstream religious understanding*).[42] Deradikalisasi se-

38 Ibid.

39 Ahmad Saiful Rijal Bin Hasan (2015). The Mufti-Mustafti approach to religious rehabilitation. Dalam *Counter Terrorist Trends and Analysis*, RSIS, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 12-18.

40 Mahfuz Haji Halimi, et al. (2015). The teacher-student approach to religious rehabilitation. Dalam *Counter Terrorist Trends and Analysis*, RSIS, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 31-35.

41 Muhammad Saiful Alam Shah Bin Sudiman (2015). The Da'i-Mad'uw approach to religious rehabilitation. Dalam *Counter Terrorist Trends and Analysis*, RSIS, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 19-23.

42 Lihat misalnya, https://en.oxforddictionaries.com/definition/deradicalization; https://www.collinsdictionary.com/de/worterbuch/englisch/deradicalization. Lihat juga Mahfuz Haji Halimi, et al. 2015.

ring disalahpahami sebagai pencegahan. Deradikalisasi lebih merujuk pada program yang ditujukan terhadap para napi teroris, sedangkan pencegahan merujuk pada program yang ditujukan untuk individu atau kelompok yang dianggap rentan direkrut menjadi teroris. Terakhir, kontra-radikalisasi merujuk pada kedua upaya tersebut.[43]

Dalam rancangan revisi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003, Pasal 1, deradikalisasi sendiri didefinisikan sebagai "proses tindakan yang dilakukan dengan tujuan agar orang perseorangan atau kelompok orang tidak melakukan perbuatan atau pemikiran yang menuntut suatu perubahan yang diungkapkan secara keras atau ekstrem yang mengarah pada Tindak Pidana Teroris". Secara umum, kegiatan deradikalisasi ini ditujukan pada orang dengan beberapa kategori yaitu terdakwa, terpidana narapidana, mantan narapidana, keluarganya, dan orang tertentu yang diduga akan melakukan tindak pidana terorisme.[44]

Dalam RUU bersangkutan, sudah disebutkan bahwa deradikalisasi merupakan kewenangan BNPT. Pertanyaannya adalah apa konsep, bentuk, dan upaya-upaya deradikalisasi yang sudah dilakukan BNPT. Radikal, secara konseptual, mestinya merujuk pada kondisi seseorang yang sudah menjadi teroris atau terduga teroris. Oleh sebab itu, fokus dan wilayah deradikalisasi ini perlu lebih dipertajam. Selain itu, pembuatan keputusan untuk mengikuti deradikalisasi sebaiknya dilakukan melalui keputusan lembaga hukum atau aturan tertentu. Sejauh ini, keputusan untuk mengikuti proses deradikalisasi di Indonesia masih bersifat sukarela saja.[45]

Bagian integral dari tahap pemulihan atau rehabilitasi tersebut adalah reintegrasi sosial para mantan teroris. Program reintegrasi sosial secara konseptual merujuk pada berbagai upaya dan inisiatif mengembalikan mereka ke tengah masyarakat, diterima oleh masyarakat, dan hidup secara normal dengan masyarakat lainnya. Sekali lagi, program rehabilitasi yang sukses juga harus mengikutsertakan inisiatif reintegrasi untuk mencegah mereka jatuh kembali ke perangkap terorisme. Penting untuk ditegaskan bahwa program rehabilitasi memang dimulai dari saat pertama teroris tersebut ditangkap atau menyerahkan diri, tapi tidak berakhir begitu saja ketika mereka dilepaskan.[46]

Secara prinsipiil, para penerima manfaat harus secara terus-menerus dikontrol dan diperhatikan di tempat kerjanya dan di antara keluarga dan komunitas sekitarnya dalam fase reintegrasi. Pelaksana program reintegrasi para mantan teroris ini harus memfasilitasi serta memberikan dukungan dan petunjuk kepada mereka untuk mengatasi rintangan dan tantangan ekonomi

---

43 Jessica Stern (2010). Deradicalization or disengagement of terrorists. Dalam *A Future Challenges Essay, Hoover Institution*. Stanford University. Diambil dari http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/futurechallenges_stern.pdf, pada 6 Maret 2018.
44 Lihat Draf Rancangan Revisi terhadap Undang-Undang No. 15 Tahun 2003.
45 Ibid.
46 Rohan Gunaratna 2015.

serta sosial saat mereka kembali ke masyarakat. Kunjungan periodik perlu dilakukan oleh pelaksana program untuk memantau para penerima manfaat dan memastikan mereka tidak dipermalukan dan dihina oleh masyarakat sekitar serta tidak berhubungan kembali dengan para teroris dan ekstremis. Pelaksana program reintegrasi juga harus selalu berhubungan dengan keluarganya, khususnya pasangan dan anak-anaknya, untuk memastikan mereka bisa beradaptasi dengan pekerjaan, keluarga, dan komunitasnya.[47]

Dalam konteks Indonesia, berbagai program rehabilitasi dan reintegrasi relatif banyak dilakukan, baik oleh pemerintah, khususnya BNPT, Kemensos, dan beberapa pemerintah daerah, maupun oleh masyarakat sipil, khususnya pondok pesantren seperti Pondok Pesantren Al-Hikam, Depok[48] dan Al-Hidayah di Deli Serdang, Sumatra Utara. Selain pesantren, beberapa LSM juga sangat aktif dalam proses rehabilitasi dan reintegrasi ini, termasuk Kampung Damai, Yayasan Lingkar Perdamaian Lamongan, Panti Sosial Marsudi Putra Handayani (PSMP Handayani), Yayasan Amanah Poso,[49] C-SAVE (Civil Sociey Againts Violent Extremism), dan lainnya. Sebagai contoh kasus, pihak Yayasan Lingkar Perdamaian yang didirikan oleh Ali Fauzi, mantan instruktur Mujahidin Mindanao, pada Agustus 2015 menegaskan bahwa dalam pelaksanaan program reintegrasinya, mereka banyak dibantu oleh BNPT dan Kemensos. Secara umum, BNPT dinilai sudah banyak mengalokasikan sumber daya untuk program reintegrasi, termasuk memberikan pelatihan kewirausahaan beternak sapi, kuliner, pertanian, dan keterampilan lain guna membantu mereka berintegrasi ke dalam masyarakat. Kemensos juga telah mengucurkan dana bagi mantan teroris untuk membangun kecakapan wirausaha mereka.[50]

Namun demikian, berbagai upaya dan program rehabilitasi dan reintegrasi para mantan teroris di Indonesia ini dikritik terkait absennya evaluasi dan pemantauan, absennya perencanaan dan keberlanjutan, absennya kerja sama dan sinergi di antara pemangku kepentingan, serta lebih bersifat *ad-hoc* atau berorientasi proyek.[51] Sebagaimana ditegaskan oleh Arifudin Lako alias Brur, mantan teroris dari Poso, Sulawesi Tengah, program reintegrasi BNPT hanya memiliki dampak terbatas bagi mantan kombatan di Poso. Program ekonomi BNPT tersebut dirancang hanya berlaku untuk jangka pendek dan juga tidak diatur dengan baik. Selain itu, Brur pun menilai BNPT jarang melakukan pemantauan dan evaluasi programnya.[52]

47 Ibid.
48 Lihat Indonesian Muslim Crisis Center 2018.
49 Ibid. Lihat juga Pusat Studi Timur Tengah dan Perdamaian Global (2018). Ekonomi Kaum Muda dan Penanggulangan Terorisme di Indonesia. *Policy Brief Series*, Vol. 1, No. 8, Februari 2018.
50 Pusat Studi Timur Tengah dan Perdamaian Global 2018.
51 Lihat Rohan Gunaratna 2015; Pusat Studi Timur Tengah dan Perdamaian Global 2018; Indonesian Muslim Crisis Center 2018.
52 Pusat Studi Timur Tengah dan Perdamaian Global 2018.

BAB III

Tren dan Dinamika Serangan Terorisme di Indonesia

Indonesia merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang paling banyak mengalami ancaman dan serangan terorisme. Dari tahun 2000 hingga akhir tahun 2015 saja, pelaku tindak pidana terorisme yang ditindak mencapai total 1.143 orang. Dari angka tersebut, jumlah terpidana yang sudah bebas sebanyak 501 orang dan yang masih menjalani hukuman 328 orang. Menurut Brigjen Pol Hamli, Direktur Pencegahan BNPT, Indonesia telah menahan sekitar 1.400 orang hingga akhir Desember 2017. Sekitar 800 di antaranya telah bebas dan 600 lainnya masih menjalani hukuman atau menunggu proses peradilan.[1]

Berdasarkan data BNPT tahun 2015, diperkirakan terdapat sekitar 500 WNI yang berada di Suriah. Selain itu, data Polri (2016) menegaskan bahwa terdapat sekitar 200 WNI yang bergabung dengan ISIS dan berada di Suriah pada 2016. Menkopolhukam Wiranto menegaskan bahwa terdapat 53 orang WNI yang telah kembali dari Suriah ke Indonesia pada Oktober 2016.[2] Pada tahun 2017, berdasarkan data yang dihimpun oleh Densus 88, sebanyak 671 orang diketahui bergabung dengan kelompok radikal dan melakukan kegiatan teroris di Irak dan Suriah. Mereka terdiri dari 524 pria dan 147 wanita (Tabel 4).[3]

Tabel 4: Jumlah WNI yang Bergabung dengan ISIS di Iraq dan Suriah

Tahun	Jumlah	Sumber Data	Keterangan
2015	500	BNPT	
2016	200	Densus 88/Polri	53 WNI kembali dari Suriah
2017	671	Densus 88/Polri	524 (pria) dan 147 (wanita)

1 Lihat Pusat Studi Timur Tengah dan Perdamaian Global 2018. Lihat juga https://damailahindonesiaku.com/apresiasi-masyarakat-dunia-untuk-indonesia-dalam-penanganan-terorisme.html.
2 Stanislaus Riyanta (2017). Prediksi dan analisis ancaman terorisme tahun 2017 di Indonesia. Diambil dari https://news.detik.com/kolom/d-3387780/prediksi-dan-analisis-ancaman-terorisme--tahun-2017-di-indonesia?single=1, pada 22 Agustus 2017.
3 Kompas.com, 671 orang WNI bergabung dengan kelompok teroris di Iraq dan Syria, 20 September 2019. Diambil dari https://nasional.kompas.com/read/2017/09/20/07582791/671-orang--wni-bergabung-dengan-kelompok-teroris-di-irak-dan-suriah, pada 2 Juli 2018.

Untuk mengetahui tren dan dinamika ancaman serta serangan terorisme secara lebih terperinci di Indonesia, data SNPK dapat dipakai sebagai rujukan (Grafik 5).

Data tersebut menunjukkan bahwa insiden terorisme di Indonesia cenderung mengalami peningkatan secara konsisten sejak kejadian serangan terorisme di New York pada 11 September 2001. Tren kenaikan insiden tersebut mencapai titik puncaknya pada tahun 2012 dan mengalami penurunan yang cukup tajam pada tahun 2015.[4] Menyempurnakan data SNPK yang berhenti pada tahun 2015 tersebut, data Deteksi-Indonesia (Database Terorisme dan Kontra-Terorisme Indonesia) dapat dijadikan rujukan (Grafik 6).

Grafik tersebut menegaskan bahwa pada tahun 2017, tren serangan terorisme di Indonesia cenderung rendah dengan fluktuasi dan kenaikan relatif kecil pada bulan April dan Mei. Pada awal tahun 2018, terjadi peningkatan serangan terorisme.

Dengan demikian, relatif aman untuk menegaskan bahwa hampir tidak ada tahun yang terlewatkan di Indonesia tanpa hadirnya ancaman dan serangan terorisme. Selain itu, jumlah korban tewas dan cedera sejalan dengan jumlah kejadian terorisme di Indonesia. Data tersebut juga menegaskan bahwa insiden terorisme pada tahun 2012 dan 2013 merupakan yang paling mematikan. Berikut ini daftar berbagai serangan terorisme yang banyak diangkat media dari tahun ke tahun (Grafik 7).[5]

Data tersebut menegaskan bahwa serangan terorisme di Indonesia dimulai pada 28 Maret 1981 ketika terjadi pembajakan penerbangan pesawat Garuda 206, sering disebut dengan peristiwa Woyla, yang menyebabkan satu kru pesawat, satu tentara komando, dan tiga teroris tewas. Kendati demikian, ada juga yang menunjukkan bahwa aksi terorisme pertama kali terjadi di Indonesia pada 1962. Teroris mengebom kompleks Perguruan Cikini dengan maksud membunuh presiden pertama RI, Sukarno.[6]

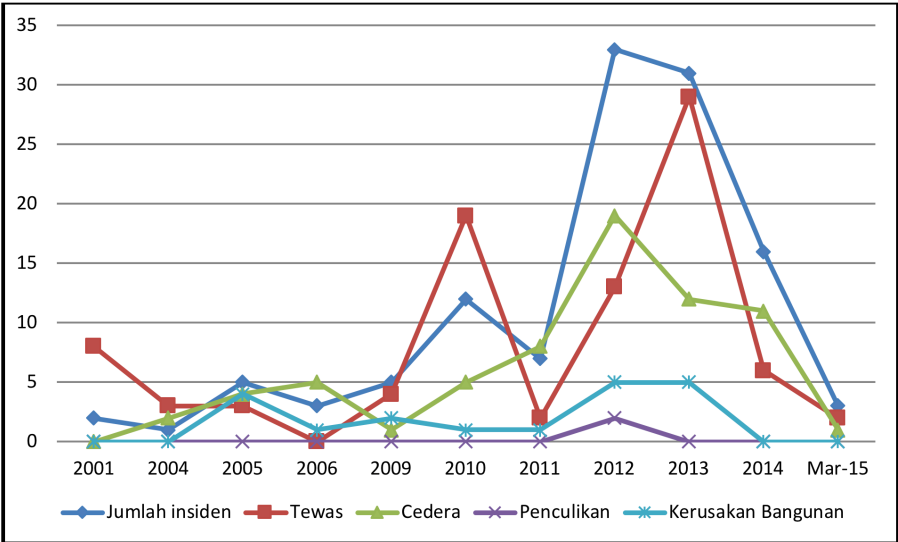
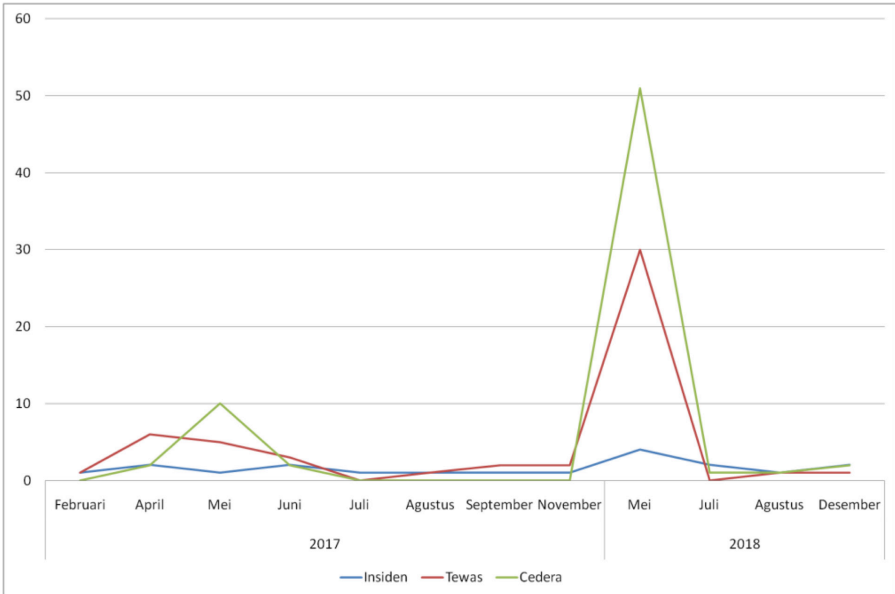
Selain data terkait rangkaian waktu tren terorisme di Indonesia, penting juga untuk memperhatikan dinamika insiden terorisme di berbagai provinsi, khususnya jika dikaitkan dengan kebijakan dan target penanganan ke depannya. Salah satu pangkalan data yang dapat dipakai sebagai rujukan untuk melihat hal tersebut adalah data SNPK (Grafik 8).

---

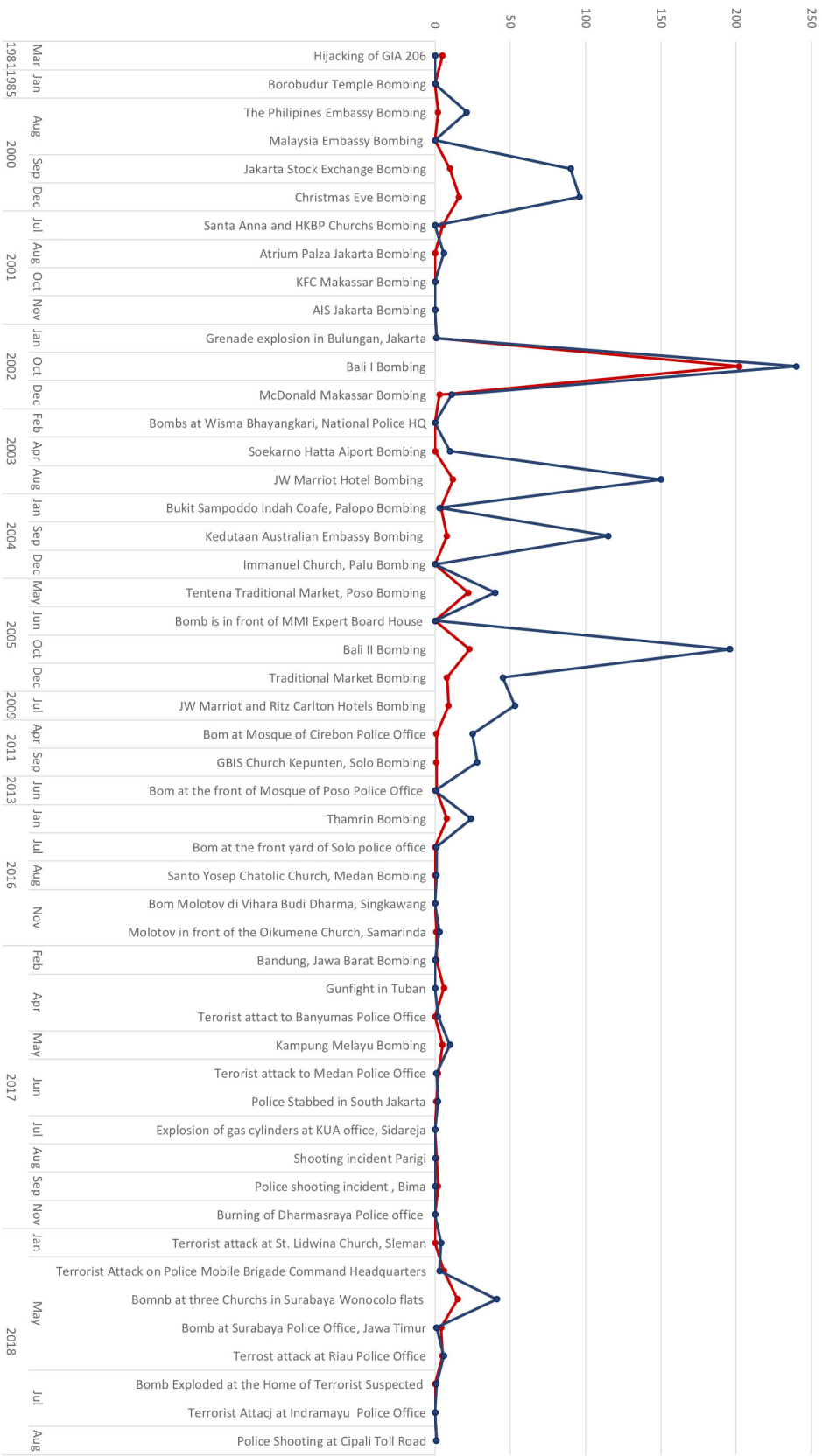
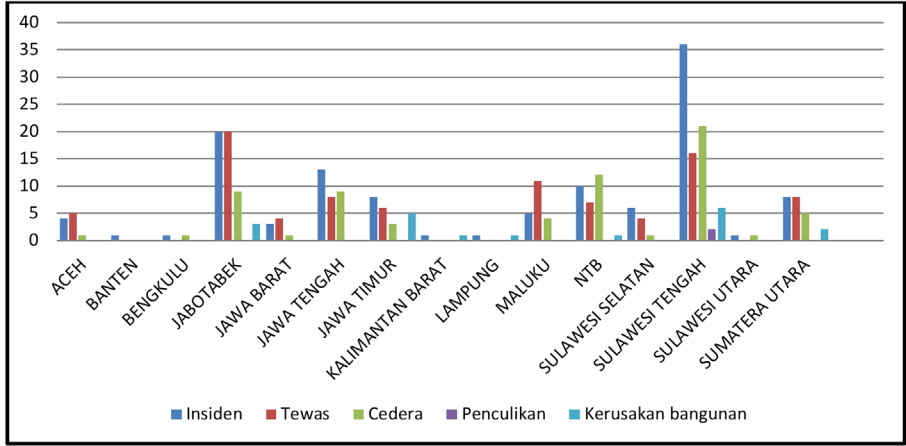
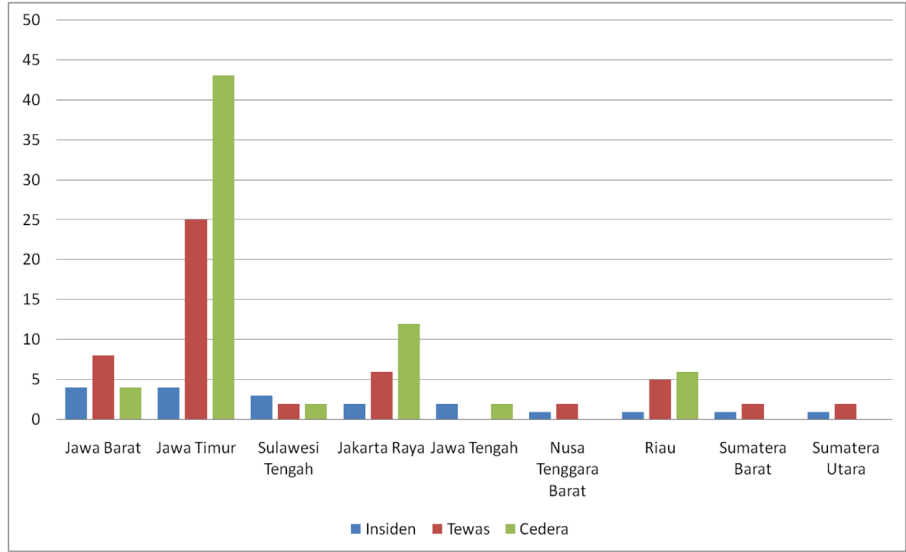
4 Catatan lain dari data tersebut menunjukkan bahwa selain tidak ada serangan data tahun 2015 hanya mendata sampai bulan Maret.

5 Diambil dari berbagai sumber, termasuk surat kabar, jurnal dan laporan.

6 Lihat GEN 5.54 (2017). Terror bom dalam sejarah. Diambil dari https://gen554web.wordpress.com/2017/12/27/teror-bom-dalam-sejarah/, pada 3 Maret 2018.

Grafik 5: Insiden dan Dampak Serangan Teroris di Indonesia (2001-2015)[7]

Grafik 6: Insiden dan Dampak Serangan Teroris di Indonesia (2017-2018)[8]

7 Beberapa daerah yang mengalami serangan teroris belum terdata dalam *database* SNPK. Sebagai contoh, Bali baru mulai dipantau lewat database tersebut sejak 2012 sehingga Bom bali 1 dan 2 tidak tercatat.

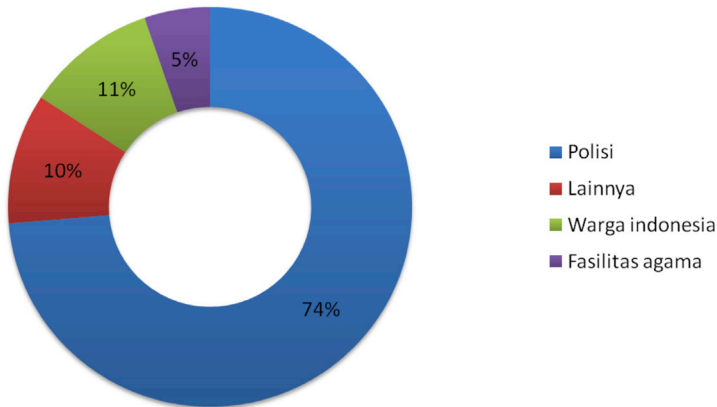
8 Diambil dari situs Deteksi-Indonesia (Database Terorisme dan Kontra-Terorisme Indonesia), https://www.deteksiindonesia.com/.

Grafik 7: Tren Serangan Terorisme di Indonesia dalam Empat Dekade Terakhir

Grafik 8: Insiden dan Dampak Serangan Terorisme
Berdasarkan Provinsi di Indonesia (2001-2015)

Grafik 9: Insiden dan Dampak Serangan Terorisme
Berdasarkan Provinsi di Indonesia (2007-2018)

Grafik tersebut menegaskan bahwa pada kurun 2017-2018, serangan terorisme di Indonesia lebih dominan terjadi di Jawa Timur, Jawa Barat, dan Jabodetabek jika dilihat dari insiden dan dampaknya (korban tewas dan cedera).

Selain itu, hampir 74% serangan terorisme di Indonesia pada tahun 2017-2018 menjadikan polisi sebagai target serangan utama. Selain polisi, masyarakat umum (11%) dan fasilitas agama (5%) juga menjadi target lain serangan terorisme pada tahun tersebut. Akan tetapi, jumlah kedua sasaran ini tidak signifikan jika dibandingkan dengan polisi (Grafik 10).[9] Tren ini menjadi

9 Ibid.

menarik karena beberapa studi sebelumnya menunjukkan bahwa orang asing dan fasilitas yang dimiliki oleh orang asing lebih menjadi target berbagai serangan terorisme.

Grafik 10: Target Serangan Terorisme di Indonesia (2017-2018)

Dalam Indeks Kerentanan Radikalisme di Indonesia yang dikeluarkan oleh Lazuardi Birru pada tahun 2011, terdapat tiga provinsi yang dinilai paling rentan terhadap radikalisme dan terorisme, yaitu Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Jawa Barat, dan Banten.[10] Terakhir, menjelang pilkada serentak tahun 2018, Kepala BNPT, Komjen Suhardi Alius, menegaskan bahwa terdapat empat belas provinsi yang rawan terhadap serangan terorisme, di antaranya Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Barat, DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatra Utara, Kalimantan, Aceh, Palembang, Lampung, dan beberapa daerah lainnya.[11]

Di Indonesia, terorisme yang dikabarkan mulai muncul pada awal tahun 1980-an[12] secara umum mengambil berbagai bentuk, mulai dari *foreign fighter* (teroris yang beroperasi di negara lain), *home-grown terrorism* (terorisme yang berbasis di Indonesia) sampai yang paling aktual dan dominan saat ini, *lone-wolf terrorism* (teroris yang bekerja sendiri). Proses masuk dan rekrutmennya pun melalui cara yang beragam. Jika dilihat dalam kerangka teoretis gerakan sosial, khususnya perspektif mobilisasi sumber daya, rekrutmen teroris di Indonesia pada umumnya dilakukan melalui empat cara yaitu *personal face to face* (secara mandiri dan bertemu langsung), *public face to face* (secara pub-

10 Okezone News, Tiga daerah paling rawan terorisme, 5 Oktober 2010. Diambil dari https://news.okezone.com/read/2011/10/05/337/511118/3-daerah-paling-rawan-tumbuhnya-terorisme, pada 3 Maret 2018.
11 Liputan6.com, Kepala BNPT sebut 14 Provinsi rawan terorisme, 20 Desember 2014. Diambil dari https://www.voaindonesia.com/a/rawan-terorisme-14-provinsi-di-bawah-penjagaan-/2566109.html, pada 13 Maret 2018.
12 Lewat pembatasan pengertian terorisme pada awal tahun 1980-an ini, separatisme dipisahkan dari terorisme.

lik dengan tatap muka langsung), *personal mediated* (secara mandiri melalui perantara), dan *public mediated* (secara publik melalui perantara).[13]

Studi proses rekrutmen teroris di Indonesia yang menggunakan metode *profiling* para mantan teroris mempertegas kerangka rekrutmen tersebut. Beberapa mantan teroris mengemukakan bahwa mereka menjadi teroris setelah diajak oleh anggota keluarganya langsung atau karena melihat sendiri anggota keluarganya yang sudah menjadi teroris (*personal face to face*). Beberapa dari antara mereka juga menegaskan bahwa mereka tertarik menjadi teroris karena radikalisasi yang mereka alami dalam ceramah-ceramah publik tertentu, khususnya di masjid dan musala (*public face to face*). Tidak sedikit juga teroris di Indonesia yang direkrut melalui pesan telepon, surel, dan media sosial, baik yang dikirimkan secara personal oleh kawan maupun anggota keluarganya (*personal mediated*). Terakhir, banyak orang di Indonesia yang memutuskan menjadi teroris setelah mendapatkan atau membaca berbagai informasi terkait terorisme di internet, termasuk *YouTube*, media massa daring, dan media sosial (*public mediated*).[14] Pada kenyataannya, hampir tidak ada model tunggal yang menggambarkan proses rekrutmen teroris di Indonesia melainkan kombinasi antara satu model dengan yang lainnya, misalnya antara model *personal face to face* dengan *public mediated*. Pertanyaan lebih relevannya adalah model mana yang paling dominan diacu dalam perekrutan teroris di Indonesia.

Selain itu, jika ditelusuri asal-usulnya, banyak teroris di Indonesia yang memiliki afiliasi historis dengan kelompok Negara Islam Indonesia (NII). Studi menunjukkan bahwa sejak tahun 1999 hingga 2013, banyak aktivis NII dari berbagai wilayah atau faksi terlibat aksi-aksi terorisme. Di antara mereka, yang paling banyak dikenal adalah Imam Samudera dan Mukhlas, pelaku utama Bom Bali pada 12 Oktober 2002, dan juga Iwan Darmawan, pelaku bom di Kedutaan Australia yang telah dihukum seumur hidup. Selain mereka, para teroris yang dikabarkan memiliki DNA NII adalah Abu Umar, Pepi Fernando, Santoso Daeng Koro, Heri Gulun, Dulmatin, dan lainnya.[15] Tidak salah jika ditegaskan bahwa ruh dan spirit pendirian negara Islam di Indonesia memang tidak pernah padam, baik dengan cara halus dan legal seperti melalui partai politik, berbagai regulasi syariah, ekonomi dan perbankan syariah, perumahan syar'i, maupun cara keras dan ilegal seperti pemberontakan dan terorisme. Tentunya ini merupakan tantangan serius bagi bangsa Indonesia dan Pancasila.

Sedangkan dari aspek jaringan kelompok, beberapa kelompok teroris yang dianggap paling berbahaya dan banyak bertanggung jawab atas berbagai serangan terorisme (*perpetrator group*) di Indonesia antara lain Mujahidin In-

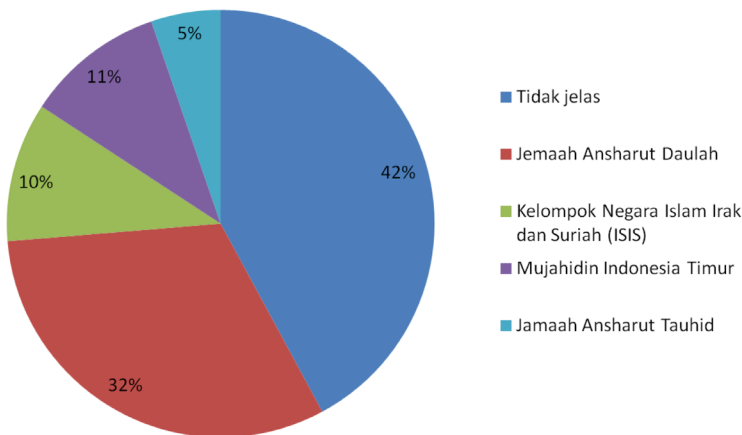
---

13 Lihat Doug McAdam dan David A. Snow (eds.) (1997). *Social movement: readings on their emergence, mobilization and dynamic*. Los Angeles: Roxbury Publishing Company.

14 Indonesian Muslim Crisis Center 2018.

15 Ibid.

donesia Timur, Jamaah Anshaarut Tauhid, dan Jamaah Ansharud Daulah, meskipun saat ini banyak juga insiden yang pelakunya memiliki koneksi dan jaringan dengan kelompok teroris global, khususnya ISIS (Islamic State of Iraq and Syria).[16] Data berikut menjelaskan tren terakhir serangan terorisme di Indonesia berdasarkan jaringan kelompok (Grafik 11):[17]

Grafik 11: Tren Serangan Terorisme di Indonesia
Berdasarkan Kelompok Jaringan (2017-2018)

Data tersebut eksplisit menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2017-2018, serangan terorisme di Indonesia banyak dilakukan oleh kelompok teroris yang berafiliasi dengan Jamaah Ansharut Daulah (JAD) (32%), Mujahidin Indonesia Timur (11%), ISIS (10%), dan seterusnya.

Serangkaian serangan bom bunuh diri di Surabaya pada 12 Mei 2018, yang kemudian diikuti oleh serangan bom lain di daerah Wonocolo dan ditutup dengan bom bunuh diri di depan Markas Besar Polrestabes Surabaya, dianggap sebagai salah satu serangan terorisme paling mematikan dan terburuk dalam sejarah Indonesia. Hanya dalam 25 jam, tidak kurang dari 21 orang terbunuh yang terdiri dari sembilan teroris dua belas masyarakat sipil. Sebagian masyarakat sipil di lokasi pemboman cedera dan berbagai bangunan rusak parah. Jaringan JAD, yang memiliki afiliasi dengan ISIS, secara luas diidentifikasi sebagai yang bertanggung jawab atas serangan tersebut. Dita Oepriarto, Puji Kuswati (istri Dita Oepriarto), dan empat anaknya menjadi pelaku serangan bom di Surabaya. Serangan terorisme di Surabaya tersebut

---

16 CNN Indonesia, Kapolri sebut ada 9 jaringan teroris di Indonesia, 23 Desember 2015. Diambil dari https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151223132803-12-100059/kapolri-sebut-ada--9-jaringan-teroris-di-indonesia, pada 4 Maret 2018.

17 Diambil dari situs Deteksi-Indonesia (Database Terorisme dan Kontra-Terorisme Indonesia), https://www.deteksiindonesia.com/.

membuka mata dan memperlihatkan tren terkini keterlibatan perempuan dan anak-anak dalam serangan terorisme.[18]

Secara umum, otoritas pemerintah Indonesia telah menangkap sejumlah perempuan yang memiliki beragam peran dalam terorisme. Lebih dari 100 perempuan diidentifikasi memasuki wilayah ISIS pada tahun 2013. Pada Desember 2016, beberapa perempuan ditangkap terkait aktivitas terorisme di Indonesia yaitu Dian Yulia Novi, Ika Puspitasari, Tutin Sugiarti, dan Arida Putri Maharani. Selanjutnya, pada bulan Oktober dan Juli 2016, beberapa yang lain juga telah ditangkap terkait aktivitas serupa yaitu Tini Susanti Kaduku dan Jumaitun alias Ummi Delima.[19]

Tren rekrutmen terorisme terkini juga mulai secara intensif menyasar mahasiswa di berbagai perguruan tinggi negeri-sekuler. Jauh sebelum munculnya pernyataan BNPT di depan media massa mengenai tujuh perguruan tinggi yang diindikasikan terpapar radikalisme pada Juni 2018, sejumlah studi kuantitatif, yang pada umumnya menggunakan survei nasional sebagai metode pengumpulan data, telah dilakukan untuk mengukur perilaku, sikap, dan persepsi mahasiswa terhadap radikalisme. Pertama, studi PPIM (Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat) UIN Jakarta (2008 & 2010) menegaskan bahwa sekitar 9,5% guru mata pelajaran pendidikan agama Islam di sekolah-sekolah negeri mengembangkan pandangan yang eksklusif dalam sekolahnya dan cenderung tidak menghargai perbedaan atau menunjukkan kurangnya hormat terhadap kemajemukan. Studi terbaru oleh PPIM-UIN Jakarta (2015 & 2016) bahkan mengindikasikan bahwa sekitar 48,95% mahasiswa Indonesia memandang pendidikan agama berpengaruh besar membentuk perilaku mereka untuk tidak menghormati agama lain dan/atau bersikap intoleran terhadap pemeluk agama lain. Lebih buruk lagi, sekitar 58,5% mahasiswa Indonesia berpegangan kuat terhadap pemahaman keagamaan yang radikal. Faktanya, terdapat berbagai persoalan serius terkait produksi dan publikasi buku ajar bermuatan materi keagamaan di sekolah-sekolah negeri.[20]

Studi Maarif Institut (2015) juga menunjukkan bahwa budaya kekerasan dan radikalisme telah mengakar di kalangan pemuda di Indonesia.[21] Selanjutnya, survei Alvara Research Center (2017) mengindikasikan bahwa sekitar 23,4% mahasiswa Indonesia dan 23,3% siswa SMA cenderung mendukung jihad untuk mendirikan negara Islam. Studi tersebut juga menunjukkan bahwa 16,8% mahasiswa Indonesia lebih memilih Islam sebagai ideologi negara

---

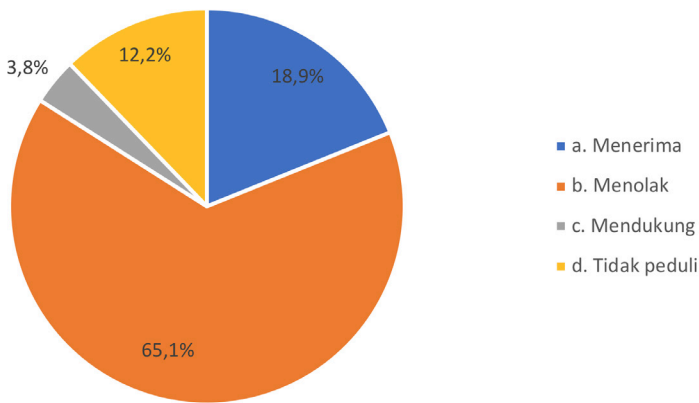
18 Mohammad Hasan Ansori (2018). Reflecting on counter-terrorism approach in Indonesia after Surabaya Bombings. *Thinking ASEAN: from Southeast Asia, on Southeast Asia*, No. 34.

19 Diambil dari berbagai sumber.

20 Dita Kirana (2018). Enhancing the role of religious education: an attempt to counter violent extremism in Indonesia. *Studia Islamika*, Vol. 25, No. 1, h. 199-206.

21 Kompas.com, Survei Maarif Institute: benih radikalisme di kalangan remaja mengkhawatirkan, 2 Maret 2016. Diambil dari https://nasional.kompas.com/read/2016/03/02/08065991/Survei.Maarif.Institute.Benih.Radikalisme.di.Kalangan.Remaja.Mengkhawatirkan

daripada Pancasila.[22] Survei BNPT (2017) menegaskan bahwa sekitar 39% mahasiswa Indonesia di lima belas provinsi diindikasikan terpapar radikalisme. Namun, penting juga untuk dicatat bahwa meningkatnya partisipasi anak muda berpendidikan dan berasal dari keluarga kelas menengah dalam kegiatan-kegiatan terkait radikalisme tidak seharusnya diterjemahkan sebagai bentuk dukungan mereka terhadap kekerasan.[23] Survei lain yang dilakukan oleh salah satu staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya pada 31 Juni 2018 menegaskan bahwa kurang-lebih 23% mahasiswa Universitas Brawijaya mendukung dan menerima jika ada kelompok tertentu yang menerapkan khilafah islamiyah di Indonesia (Grafik 12).[24]

Grafik 12: Penerimaan Mahasiswa Universitas Brawijaya terhadap Penerapan Khilafah Islamiyah di Indonesia

Terakhir, pada bulan Juni 2018, BNPT menyampaikan ke media massa bahwa terdapat tujuh perguruan tinggi di Indonesia yang diindikasi terekspos radikalisme. Pernyataan publik BNPT di media massa menyita perhatian Kemenristekdikti dan mendorong kementerian tersebut untuk selanjutnya mengambil langkah-langkah strategis. Ketujuh perguruan tinggi tersebut adalah Universitas Indonesia, Universitas Diponegoro, Universitas Airlangga, Universitas Brawijaya, Institut Teknologi Bandung, Institut Pertanian Bogor, dan Institut Teknologi Sepuluh Nopember. Meskipun pernyataan BNPT tersebut telah memantik banyak perdebatan publik dan kontroversi, baik menyangkut pengukuran dan indikator yang dipakai oleh BNPT dalam menentukan ketujuh perguruan tinggi tersebut, Kemenristekdikti telah menjadikannya sebagai poin pijakan dan dasar untuk mengambil beberapa langkah strategis serta kebijakan.

22 Hasanuddin Ali dan Lilik Purwandi (2018). *Radicalism rising among educated people?: research findings on professionals, college and high school students*. Jakarta: Alvara Research Center.
23 Kompas.com, 2 Maret 2016.
24 Yusli Effendi (2018). Radikalisme di Universitas Brawijaya.

BAB IV

Kerangka Hukum dan Instrumen Kelembagaan

A. HUKUM PIDANA SEBAGAI KERANGKA UTAMA PEMBERANTASAN TERORISME DI INDONESIA

Di era Orde Baru, upaya pencegahan terorisme kebanyakan dilakukan dengan pendekatan keras. Penggunaan kekuatan yang nyata menjadi sarana untuk mencapai hasil yang diinginkan (Coronado 2005, h. 322). Keberadaan Undang-Undang No. 11/PNPS/1963 atau biasa disebut UU Anti-Subversif menjadi dasar legitimasi negara untuk menanggulangi terorisme dengan pendekatan keras, termasuk dalam upaya pencegahan. Pada saat itu, upaya pencegahan terorisme didominasi strategi intelijen dan penggunaan instrumen militer (seperti operasi khusus). Badan Koordinasi Intelijen Negara (Bakin) dan Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) menjadi dua aktor utama dalam pencegahan merebaknya ancaman terorisme di Indonesia.

Hal ini dapat dilihat pada periode 1970-an kala rezim Orde Baru melakukan penangkapan besar-besaran terhadap kelompok Darul Islam (DI) yang disebut Komando Jihad. Dengan dalih akan melakukan kegiatan subversif, anggota dari gerakan DI di berbagai wilayah Indonesia ditangkap. Tak hanya itu, mereka diduga menjadi dalang dari serangkaian ledakan bom di berbagai kota (seperti Medan), perekrutan kelompok teror, pelatihan paramiliter, dan persiapan persenjataan.[1] Aparat keamanan khususnya Bakin secara sengaja menunggu gerakan eks DI atau Komando Jihad tersebut membesar dan melakukan aksi teror. Setelah itu, penangkapan besar-besaran dilakukan.[2] Operasi militer juga menjadi instrumen rezim Orde Baru untuk mencegah ancaman terorisme menjalar di tengah masyarakat. Salah satu yang cukup kontroversial dan diduga kuat memuat unsur pelanggaran HAM adalah operasi kontra-terorisme tahun 1989 yang dilakukan oleh militer (pada saat itu

---

1 Solahudin dan Dave McRae (2013). *The roots of terrorism in Indonesia: from Darul Islam to Jema'ah Islamiyah*. Sidney: The Lowy Institute for International Policy, h. 49-59.
2 Ibid, h. 65-66.

ABRI) terhadap kelompok Warsidi di Lampung Tengah yang diduga melakukan kegiatan subversif seperti membangun kantong kelompok Muslim yang eksklusif, menggelar pelatihan paramiliter, serta berceramah dengan muatan ekstrem.[3] Operasi tersebut mengakibatkan 27 orang tewas dan dua puluh orang ditangkap.[4]

Lebih lanjut, pendekatan dan strategi pencegahan terorisme mengalami pergeseran di awal era Reformasi. Terdapat dua momen yang mengubahnya. *Pertama*, dicabutnya UU Anti-Subversif oleh Presiden B.J. Habibie pada tahun 1999 yang menunjukkan semangat era Reformasi yang lebih demokratis dengan mengedepankan penegakan hukum alih-alih penggunaan kekuasaan. *Kedua*, ledakan Bom Bali 1 pada 12 Oktober 2002 yang merupakan peristiwa teror terbesar di Indonesia pasca-Orde Baru. Peristiwa tersebut mengakibatkan 202 orang tewas dan 209 luka-luka.[5]

Secara tradisional, hukum dibagi menjadi dua, yaitu hukum pidana dan hukum perdata. Belakangan berkembang pula hukum administrasi. Aturan materiil hukum pidana di Indonesia secara umum adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan terjemahan dari hukum pidana Belanda, *Wetboek van Strafrecht,* yang diberlakukan pada masa penjajahan Belanda di Indonesia. Sedangkan aturan formal untuk pelaksanaan hukum pidana di Indonesia adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Peletakan aturan hukum pidana tertentu di luar KUHP memang secara legal dimungkinkan, dan ia sering disebut dengan istilah hukum pidana khusus. Undang-undang tentang tindak pidana penanggulangan terorisme ini merupakan salah satu bentuk dari hukum pidana khusus. Dalam pasal 103 KUHP, disebutkan bahwa "ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundangan-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain". Inti dari pasal ini adalah ketentuan-ketentuan dalam KUHP, khususnya dalam Bab I sampai Bab VIII, berlaku juga untuk perbuatan yang diancam pidana berdasarkan perundang-undangan di luar KUHP jika perundang-undangan itu tidak menentukan lain. Artinya, jika tidak diatur khusus, maka ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII berlaku dengan sendirinya. Hal ini juga berarti perundang-undangan hukum pidana di luar KUHP bisa mengatur sendiri dan mengabaikan Bab I sampai Bab VIII KUHP. Dengan demikian, pidana khusus bisa diartikan sebagai khusus perbuatan pidana di luar KUHP, dan/atau khusus pengaturannya di luar KUHP.

3 Kertas posisi KontraS: kasus Talangsari 1989, sebuah kisah tragis yang dilupakan.
4 Majalah Tempo, Suara tembakan di Lampung Tengah, 18 Februari 1989.
5 MediaIndonesia.com, 2002: Tragedi Bom Bali, 12 Oktober 2017. Diambil dari https://mediaindonesia.com/read/detail/126861-2002-tragedi-bom-bali-1, pada 23 Januari 2019.

Kerangka hukum yang dipakai dalam pemberantasan terorisme di Indonesia bertransformasi sejak pertama kali dibuat. Kerangka tersebut yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 yang menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 dan kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Kerangka hukum pemberantasan terorisme masuk dalam kerangka hukum pidana. Ketentuan-ketentuan hukum pidana terorisme tidak termuat di dalam KUHP. Instrumen hukum pidana terletak dalam undang-undang yang terpisah dari KUHP. Undang-undang tersebut tidak hanya berupa aturan materiil tindak pidana terorisme namun juga memuat aturan formal yang berbeda dari KUHAP. Dengan demikian, Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 merupakan aturan tindak pidana khusus—khusus tindak pidananya dan juga khusus aturan formalnya.

Jika melihat Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 lebih dalam, dapat digambarkan bahwa undang-undang ini menyempurnakan undang-undang sebelumnya. Ada sekitar tiga puluh poin perubahan, antara lain:

1. 12 perubahan bunyi pasal,
2. 14 sisipan atau tambahan pasal,
3. 7 penghapusan pasal,
4. 3 penambahan Bab baru dengan rincian:
   - Bab VIIA tentang pencegahan tindak pidana terorisme (4 pasal 34A-34D),
   - Bab VIIB tentang kelembagaan (6 pasal 34E-34J),
   - Bab VIIC tentang ketentuan peralihan (2 pasal 34K-34L), dan
5. 1 perubahan Bab: Bab VI tentang perlindungan terhadap korban.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 juga mengamanatkan peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini yang berupa peraturan pemerintah, peraturan-peraturan tambahan, peraturan presiden, dan peraturan DPR RI. Ada enam peraturan pemerintah yang diamanatkan, yaitu:

- PP tentang tata cara perlindungan, penyidik, penuntut umum, hakim, advokat, pelapor, ahli, saksi, dan petugas pemasyarakatan beserta keluarganya (pasal 33- 34, Pasal 34(3)),
- PP tata cara permohonan, penentuan jumlah kerugian, pembayaran kompensasi, dan restitusi (pasal 36 B),
- PP tata cara pelaksanaan kesiapsiagaan (pasal 43B (5)),
- PP tata cara pelaksanaan kontra-radikalisme (pasal 43C (4)),
- PP pelaksanaan deradikalisasi 43D (7), dan
- PP tentang syarat dan tata cara pengajuan permohonan serta pelaksanaan; kompensasi, bantuan medis, rehabilitasi psikososial, dan rehabilitasi psikologis. (pasal 43L (7)).

Secara umum, terdapat dua peraturan presiden yang diamanatkan, yaitu Peraturan Presiden tentang Susunan Organisasi BNPT (pasal 43H), dan Pera-

turan Presiden Ketentuan Pelaksanaan Mengatasi Aksi Terorisme (pasal 43I (3)). Selain itu, terdapat juga amanat undang-undang untuk satu Peraturan DPR RI tentang Pembentukan Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme (pasal 43J (2)).

Terdapat banyak penyempurnaan pasal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Ketua Pansus Revisi UU Terorisme, Muhammad Syafii, mengharapkan undang-undang yang baru bisa menjadi payung hukum dalam pemberantasan tindak pidana terorisme. Penyempurnaan pasal dapat kita lihat pada tabel di bawah ini (Tabel 5):[6]

Tabel 5: Poin-Poin Perubahan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2018

No	Poin Perubahan	Tentang
1	Kriminalisasi baru tindak terorisme	Bahan peledak, pelatihan militer atau paramiliter untuk melakukan tindak pidana terorisme
2	Pemberatan sanksi pelaku terorisme	Permufakatan jahat, persiapan, percobaan, dan perbantuan tindak pidana terorisme
3	Perluasan sanksi pidana pada korporasi	Pendiri, pemimpin, pengurus, orang-orang yang mengarahkan korporasi
4	Pidana tambahan	Pencabutan hak milik paspor
5	Penambahan waktu	Penangkapan, penahanan, dan penuntutan
6	Perlindungan korban	Korban menjadi tanggung jawab negara
7	Pencegahan tindak pidana terorisme	Dikoordinasi BNPT
8	Kelembagaan	Kelembagaan BNPT serta peran TNI

Revisi Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 mencerminkan dinamika tinggi dalam proses pembuatan undang-undang bersangkutan. Perubahan undang-undang ini membutuhkan waktu cukup panjang, yaitu sejak Maret 2016 sewaktu panitia khusus DPR sah dibentuk sampai dengan pengesahan undang-undang bersangkutan dalam rapat Paripurna DPR pada 25 Mei 2018.[7] Pembahasan revisi pada beberapa poin berjalan dengan alot, khususnya terkait pelibatan TNI, definisi terorisme, dan perpanjangan masa penahanan. Pembahasan perubahan yang rumit dan jangka waktu pembahasan undang-undang yang panjang menunjukkan adanya upaya dari pembuat undang-undang agar kompleksitas dapat diwadahi dalam undang-undang yang lebih komprehensif. Selain itu, perubahan dalam undang-undang bersangkutan banyak memerintahkan pembentukan aturan yang lebih operasional yaitu

6 Okenews.com, Revisi UU terorisme disahkan DPR, berikut poin-poin perubahannya, 25 Mei 2018. Diambil dari https://news.okezone.com/read/2018/05/25/337/1902632/revisi-uu-terorisme--disahkan-dpr-berikut-poin-poin-perubahannya, pada 23 Maret 2019.

7 Kompas.com, Pasal-pasal yang jadi perdebatan selama pembahasan revisi UU antiterorisme, 14 Mei 2018. Diambil dari https://nasional.kompas.com/read/2018/05/14/18531901/pasal-pasal--yang-jadi-perdebatan-selama-pembahasan-revisi-uu-antiterorisme?page=all, pada 23 Maret 2018.

peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan DPR. Secara tidak langsung, hal ini menunjukkan bahwa undang-undang yang telah direvisi masih kurang lengkap dan sempurna. Undang-undang sebagai instrumen hukum seharusnya jelas dan tidak memberi ruang penafsiran melalui peraturan yang ada di bawahnya.

Namun demikian, selain Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, masih terdapat sumber hukum dalam bentuk undang-undang lain yang terkait erat dengan pemberantasan terorisme di Indonesia. Salah satunya adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Menurut Prof. Irfan Idris, Direktur Deradikalisasi BNPT, ada undang-undang yang masih dapat dimanfaatkan dalam upaya pemberantasan terorisme, khususnya aktivitas penanaman kebencian, yaitu Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.[8]

Pertanyaannya adalah, apakah hukum pidana di atas sudah cukup sebagai instrumen hukum pemberantasan terorisme di Indonesia? Sistem hukum yang dianut Indonesia berakar pada sistem *continental/civil law* yang memuat kodifikasi (hukum disusun dalam satu buku). Dengan kata lain, aturan hukum tertulis menjadi penting. Hal tersebut berbeda dengan sistem yang berlaku di Amerika dan Inggris yang lebih berakar pada sistem *common law*. Hukum bersumber dari kebiasaan atau tidak tertulis dan lebih didasarkan preseden putusan hakim.

Akar sistem hukum inilah yang menjadikan perkembangan hukum kita sangat ditentukan oleh adanya produk hukum tertulis seperti perundang-undangan. Selama tidak ada hukum tertulis maka dianggap tidak ada atau belum ada hukum. Dengan logika demikian, hukum akan selalu tertinggal dari kenyataan yang ada. Sebagai contoh, sebelum peristiwa Bom Bali, terorisme disamakan dengan tindak pidana umum yang ada dalam KUHP dan tidak ada tindak pidana terorisme. Hal seperti ini sering disebut sebagai asas non-retroaktif atau asas tidak bisa berlaku surut. Dengan kata lain, perundangan tidak bisa menghukum tindakan yang sudah terjadi sebelum perundangan itu ada.

Dengan demikian, berdasarkan sistem hukum yang dianut, instrumen hukum yang ada untuk sementara dianggap cukup. Kapolri Jendral Tito Karnavian menyatakan bahwa undang-undang baru efektif dalam mencegah terorisme. Sejak diundangkan sampai 13 Januari 2019, polisi sudah menangkap 370 orang yang diduga terlibat kegiatan terorisme. Aturan hukum baru ini memberikan polisi kewenangan untuk menangkap terduga teroris yang terindikasi akan melakukan serangan, berbeda dengan aturan hukum

8 Wawancara dengan Irfan Idris, Direktur Deradikalisasi BNPT, Jakarta, 10 September 2018.

sebelumnya yang tidak bisa menangkap terduga teroris sampai setelah ada kejadian teror.[9] Meski demikian, hal tersebut tidak menutup ruang untuk penambahan dan penyempurnaan instrumen hukum dalam pemberantasan terorisme. Dalam konteks ini, Prof. Irfan Idris menegaskan bahwa, "Saat disusun, itu cukup. Tetapi seiring dengan waktu dan tantangan, pada saat UU No. 15 Tahun 2003 dibentuk, itu cukup untuk Bom Bali. Ketika waktu berjalan, terasa kekurangan [kemudian] dirombak lagi. Hanya firman Tuhan yang tidak bisa diubah. Kalau masih produk manusia, itu produk politik. Kita tidak bisa berhenti pada satu titik, tantangan selalu ada."[10]

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa instrumen hukum, khususnya hukum pidana dalam pemberantasan terorisme, sampai saat ini bertumpu pada undang-undang khusus tentang pemberantasan tindak pidana terorisme yang sudah beberapa kali mengalami perubahan, KUHP dan KUHAP, undang-undang tindak pidana pencucian uang, dan undang-undang tentang IT. Semua instrumen hukum tersebut berada pada level nasional dan berbentuk undang-undang. Sementara di level regulasi pelaksanaan di bawah undang-undang, terdapat banyak peraturan pemerintah dan peraturan lebih teknis lainnya.

B. PENGGUNAAN INSTRUMEN HUKUM DI LUAR HUKUM PIDANA

Instrumen hukum yang disebutkan di atas lebih banyak berupa kerangka hukum pidana. Dalam hukum pidana, terdapat istilah *ultimum remedium* yang berarti penggunaan sanksi pidana adalah alternatif terakhir dalam penegakan hukum.[11] Penggunaan hukum pidana, dengan demikian, dapat diartikan merupakan alternatif. Oleh karena itu, mendahulukan upaya lain sebelum menggunakan hukum pidana sangat dianjurkan. Pertanyaannya adalah apa saja kerangka hukum di luar hukum pidana yang dapat dipakai untuk penanggulangan terorisme di Indonesia.

Secara tradisional, kerangka hukum di Indonesia dibagi dalam dua payung besar yaitu kerangka hukum pidana dan kerangka hukum perdata. Dalam penanggulangan terorisme, kerangka hukum perdata masih sedikit sekali digunakan secara optimal, kalau tidak mau dikatakan tidak ada sama sekali. Padahal, dalam ranah perdata, terdapat beberapa acuan yang dapat digunakan untuk menghadapi isu terorisme, misalnya tentang hak-hak korban terorisme. Saat ini, hak-hak korban terorisme diambil alih oleh negara. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, Bab VI, tentang Perlindungan terhadap Korban, Pasal 35A ayat (1), ditegaskan bahwa korban merupakan

---

9 Koran Tempo, 13 Januari 2019.

10 Wawancara dengan Irfan Idris, Jakarta, 10 September 2018.

11 Mertokusumo, Sudikno. 2006. *Penemuan hukum: sebuah pengantar.* Yogyakarta: Liberty.

tanggung jawab negara. Dalam berhadapan dengan pelaku tindak pidana, negara mengambil alih hak-hak korban. Korban tidak dilibatkan dalam proses hukum dan pemidanaan.

Dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana terorisme terbaru, sebagian hak korban yang berupa bantuan medis, rehabilitasi, santunan bagi keluarga korban meninggal dunia, dan kompensasi dibebankan kepada negara. Sementara, hak korban yang dibebankan pada pelaku tindak pidana terorisme berupa restitusi. Meski demikian, dalam pengajuan melalui proses hukum pidana, korban atau ahli waris mengajukan hak korban pada penyidik di tingkat penyidikan. Ia lantas diputuskan sekaligus dalam amar putusan pidana pada pelaku tindak pidana terorisme.

Hal tersebut berbeda dengan yang terjadi dalam ranah hukum perdata. Hukum perdata memungkinkan korban dan keluarga korban untuk mengajukan gugatan perdata ganti rugi pada pelaku tindak pidana melalui mekanisme Perbuatan Melawan Hukum (PMH), Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Peluang ini terlihat belum begitu dimaksimalkan dalam upaya pemberantasan terorisme. Minimal, dengan memopulerkan peluang ini, ia dapat memberikan preseden jera atau takut bagi pelaku ataupun calon pelaku tindak pidana terorisme ke depannya. Barusan hanya salah satu contoh kecil dari penggunaan mekanisme hukum perdata dalam pemberantasan terorisme. Sayangnya, sampai saat ini belum ada upaya pengkajian menyeluruh peluang penggunaan hukum perdata sebagai instrumen hukum penanganan terorisme. Hal ini perlu dipikirkan dan menjadi bahan pertimbangan di masa mendatang.

Ranah hukum lain di Indonesia yang belum maksimal digali peluangnya untuk mendukung pemberantasan terorisme adalah hukum administrasi negara. Melalui hukum ini, negara dapat melakukan pencegahan melalui tindakan dan izin. Salah satu contoh tindakan negara berupa sanksi administratif yaitu pembubaran perkumpulan atau organisasi teroris atau yang dianggap berafiliasi dengan pelaku terorisme. Contoh lain adalah dengan tidak memberi izin pendirian organisasi yang dianggap organisasi teroris. Menurut Dr. Tri Cahya Indra, hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara PTUN Bandung, "pengembangan hukum administrasi negara saat ini lebih pada aspek pencegahan, bukan pada tindakan. Penegakan hukum administrasi negara adalah pengawasan dan penerapan sanksi. Masyarakat/LSM juga bisa mengawasi kalau pemerintah diam atau lalai bertindak dengan gugatan ke PTUN untuk dimohonkan bertindak."[12]

Contoh kasus lain yang menggunakan kerangka hukum administrasi negara terlepas mendapat banyak kritikan adalah sertifikasi khatib/mubalig/

12 Wawancara dengan Irfan Idris, Jakarta, 10 September 2018.

ustaz. Sertifikasi ini merupakan langkah dalam ranah hukum administrasi negara. Dengan kemampuan sanksi administratif, mekanisme izin, dan pengawasan, hukum administrasi negara bisa berperan dalam pemberantasan terorisme, khususnya pencegahan. Seperti halnya hukum perdata, perlu kajian yang lebih banyak tentang hukum administrasi negara sebagai salah satu instrumen hukum pencegahan terorisme.

Selain hukum perdata dan hukum administrasi negara, masih banyak perundangan-undangan yang dapat menjadi instrumen hukum pemberantasan terorisme. Salah satu contoh undang-undang yang secara tidak langsung terkait dengan pemberantasan terorisme adalah undang-undang yang berkenaan dengan peran polisi dan TNI. Polisi sebagai salah satu aktor utama pelaksana Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 mengaitkan perundang-undangan tentang polisi secara tidak langsung dengan pemberantasan terorisme. Lantas, dengan dimungkinkannya keterlibatan TNI berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, secara tidak langsung perundangan terkait TNI dan turunannya juga menjadi bagian dari instrumen hukum pemberantasan terorisme. Undang-Undang No 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer bisa dipakai di dalam TNI untuk menanggulangi pelanggaran aparat dalam penanganan terorisme. Contoh kasus lain adalah perundang-undangan yang berkaitan dengan perbantuan TNI pada polisi yaitu Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian.

Tampak masih banyak perundang-undangan yang secara tidak langsung terkait dengan pemberantasan terorisme. Terlebih, BNPT, sebagai lembaga yang dibentuk untuk pemberantasan terorisme, selama ini bekerja melibatkan berbagai sektor di pemerintahan. Sebagaimana yang dikatakan Prof. Irfan Idris, “BNPT menggandeng 36 Kementerian dan Lembaga Pemerintah (KL) dalam melakukan penguatan program pencegahan dan deradikalisasi.” Jika demikian, instrumen hukum yang terkait dengan 36 KL tersebut secara tidak langsung menjadi bagian dari instrumen hukum dalam pemberantasan terorisme di Indonesia.

Sumber hukum di Indonesia yang paling tinggi adalah UUD 45 diikuti oleh undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan seterusnya sampai ke level pemerintah daerah provinsi dan kabupaten di mana terdapat instrumen hukum berupa peraturan pemerintah daerah. Terdapat cukup ruang bagi instrumen hukum untuk mendukung upaya pemberantasan terorisme. Apabila potensi legal instrumen ini bisa dimaksimalkan, akan terdapat instrumen hukum yang komprehensif dan mencukupi untuk mendukung pemberantasan terorisme. Terlebih lagi dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, makna penanggulangan sangat luas, tidak hanya mencakup tindakan penanganan terhadap pelaku tindak pidana terorisme melainkan

juga pencegahan, kesiapsiagaan, kontra-radikalisme, dan deradikalisasi. Akan tetapi, sampai saat ini belum ada kajian komprehensif yang memetakan seluruh potensi instrumen hukum yang ada pada level di bawah undang-undang hingga ke perda.

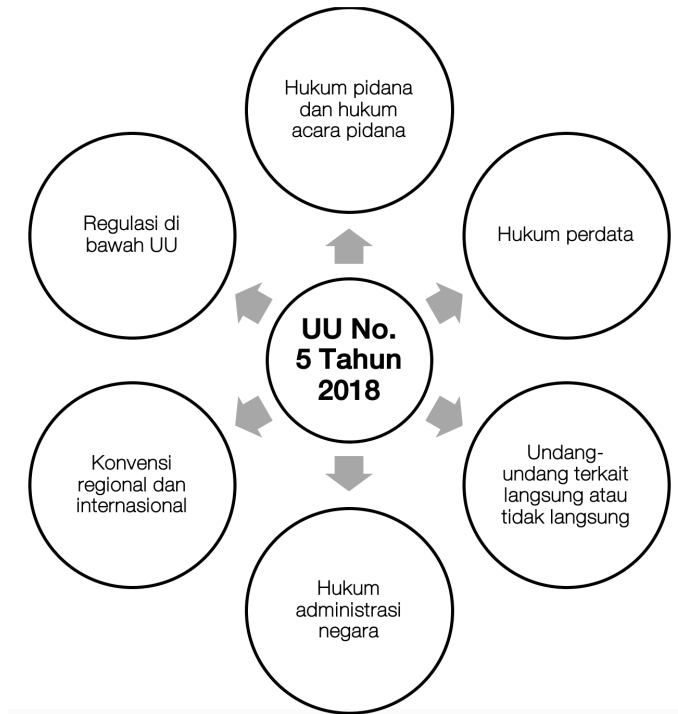
Pada tataran regional dan internasional, terdapat pula instrumen hukum berupa konvensi. Kejahatan terorisme dipandang sebagai kejahatan bersifat lintas negara, terorganisasi, dan mempunyai jaringan luas serta berpotensi mengancam keamanan dan kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara, serta perdamaian dunia seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Oleh sebab itu, penanganan terorisme tidak bisa dilakukan hanya oleh satu negara saja. Kerja sama dari banyak negara dibutuhkan. Dalam hal ini, instrumen hukum regional dan internasional terkait penanggulangan terorisme menjadi penting sebagai dasar kerja sama antarnegara. Instrumen hukum ini akan memperkaya dan melengkapi instrumen hukum yang sudah dimiliki oleh Indonesia dalam pemberantasan terorisme. Dengan demikian, pemberantasan terorisme yang dilakukan Indonesia dengan upaya-upaya regional dan internasional bisa sejalan dan saling dukung.

Sebagai contoh dalam upaya mengakomodasi mekanisme regional, pada bulan Maret 2012, DPR RI telah meratifikasi Konvensi ASEAN tentang Pemberantasan Terorisme atau ASEAN Convention on Counter-Terrorism (ACCT). Konvensi ini dapat memberikan payung hukum bagi kerja sama anggota ASEAN dalam memberantas terorisme di Asia Tenggara.[13] Terdapat kurang lebih sembilan belas instrumen hukum internasional berupa konvensi dan protokol yang terkait langsung dengan isu terorisme, khususnya pencegahan tindakan terorisme. Sembilan belas instrumen tersebut terbagi ke dalam sembilan instrumen terkait penerbangan sipil, perlindungan staf internasional, penculikan, material nuklir, navigasi maritim, material bahan peledak, teror bom, pembiayaan terorisme, dan teroris nuklir.

Instrumen hukum pemberantasan terorisme sangat bertumpu pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Instrumen hukum lainnya yang menjadi penopang utama antara lain undang-undang tentang pencucian uang dan IT, diikuti oleh hukum pidana (KUHP) dan juga hukum lain seperti hukum perdata dan hukum administrasi negara. Instrumen hukum yang lebih teknis dan aplikatif di bawah undang-undang mencakup peraturan pemerintah hingga perda. Di arena regional dan internasional pun terdapat instrumen hukum untuk kerja sama antarnegara (Grafik 13).

---

13 Detik.com, DPR setuju ratifikasi konvensi pemberantasan terorisme ASEAN, 8 Maret 2012. Diambil dari https://news.detik.com/berita/1862057/dpr-setuju-ratifikasi-konvensi-pemberantasan-terorisme-asean, pada 23 Maret 2019.

Grafik 13: Instrumen Hukum Pemberantasan Terorisme di Indonesia

C. KEKUATAN DAN TANTANGAN INSTRUMEN HUKUM DI INDONESIA

Bisa dikatakan, ragam instrumen hukum yang dimiliki Indonesia merupakan dasar kekuatan instrumen hukum untuk memerangi terorisme. Keragaman itu bisa dilihat pada ranah nasional sampai dengan lokal, regional, dan internasional. Keragaman yang ada juga menunjukkan keragaman pemangku kepentingan dalam pemberantasan terorisme. Memaksimalkan keragaman yang ada akan mengundang banyak pemangku kepentingan yang terkait dengan instrumen hukum pemberantasan terorisme untuk berperan lebih dalam memerangi terorisme. Pada akhirnya, upaya pemberantasan terorisme menjadi upaya inklusif yang melibatkan semua pihak dan merupakan bentuk kerja sama, tidak hanya polisi dan BNPT saja. Agenda tersebut pun tidak hanya menjadi agenda pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah dengan jajarannya. Masyarakat tidak dilibatkan di tingkat nasional saja melainkan ada ruang yang cukup terbuka bagi masyarakat di tingkat lokal untuk berperan dalam agenda pemberantasan terorisme. Bahkan, pemangku kepentingan regional dan internasional dapat dilibatkan dalam kerja sama mengatasi terorisme. Hal ini memungkinkan terkumpulnya sumber daya yang cukup untuk memerangi terorisme.

Di sisi lain, keragaman instrumen hukum yang dimiliki Indonesia juga memberi ruang gerak yang luas. Instrumen hukum bisa dipilih sesuai dengan isu terorisme yang dihadapi. Dengan demikian, Indonesia tidak seharusnya berkutat pada ranah hukum pidana saja dalam pemberantasan terorisme. Pengarusutamaan instrumen hukum dalam melawan terorisme harus lebih proporsional, tidak hanya bertumpu pada satu instrumen dan mengesampingkan yang lainnya karena dianggap hanya sedikit berkontribusi atau tidak langsung menyasar pada pelaku teror. Menggali potensi dan memaksimalkan peran berbagai instrumen hukum yang ada, walaupun ada instrumen yang hanya menyumbang sedikit dalam pemberantasan terorisme, perlu dilakukan.

Hal yang perlu menjadi fokus selanjutnya adalah memaksimalkan berbagai instrumen tersebut agar saling mendukung kerja besar memerangi terorisme. Pelaksanaan satu instrumen hukum saja, yakni Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, menghadapi banyak tantangan. Sebagaimana yang disampaikan Prof. Irfan Idris, "Biasanya maksimal ayat, pasal, serta babnya, tetapi terkadang tidak maksimal di lapangan karena melibatkan banyak orang dan tidak memahami *setting* sosial mengapa ada ayat ini." Kerumitan akan bertambah ketika instrumen hukum lainnya dengan *setting* hukum, sosial, politik, dan keamanan yang berbeda dilibatkan.[14] Keragaman dan luasnya pilihan instrumen hukum yang ada bisa menjadi "harta" yang berserak dan kurang memberi manfaat.

Seperti yang sudah disinggung, instrumen hukum yang lebih banyak menjadi titik berat dalam pemberantasan terorisme saat ini adalah kerangka hukum pidana. Bila tidak diiringi dengan mulai menggali dan mengoptimalkan aturan hukum yang lain, hal ini dapat berdampak pada pelekatan kerangka pendekatan pidana di pikiran dan pemahaman para pemangku kepentingan. Lambat laun para pemangku kepentingan akan terpilah ke dalam kelas utama dan kelas pinggiran. Mereka yang terlibat dalam kerangka hukum pidana, khususnya undang-undang pidana terorisme, akan dianggap sebagai pemangku kepentingan utama. Padahal, meskipun pendekatan pidana adalah pendekatan utama memberantas terorisme, ia hanya salah satu dari antara berbagai pendekatan hukum yang ada.

Oleh sebab itu, keterpakuan pada kerangka hukum pidana harus mulai digeser agar perhatian yang proporsional diberikan pada instrumen hukum lain. Terlebih lagi, seperti yang disampaikan oleh Prof. Irfan Idris, upaya pencegahan harus kuat dalam kerangka pemberantasan terorisme yang lebih besar.[15] Di sinilah instrumen hukum di luar hukum pidana bisa lebih berperan. Sayangnya, sampai dengan saat ini, belum banyak kajian yang berfokus memetakan instrumen hukum pemberantasan terorisme secara lebih menyelu-

14 Wawancara dengan Irfan Idris, Jakarta, 10 September 2018.
15 Wawancara dengan Irfan Idris, Jakarta, 10 September 2018.

ruh. Hal yang lebih banyak dikaji dan didiskusikan adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Ke depan, kajian-kajian akademik terkait pemetaan menyeluruh instrumen hukum pemberantasan terorisme harus semakin diperbanyak. Kajian-kajian semacam dapat membantu para pemangku kepentingan pemberantasan terorisme memahami pentingnya instrumen hukum dari berbagai aspek dan menyempurnakan instrumen hukum yang ada saat ini.

Tantangan lain dari instrumen hukum di Indonesia adalah absennya upaya komprehensif untuk menyinkronisasi semua perundangan, regulasi, dan konvensi yang ada. Proses sinkronisasi harus menjadi prioritas upaya yang dilakukan. Ia merupakan kerja berat dari upaya optimalisasi instrumen hukum. Kerja ini tidak sederhana karena akan menyentuh banyak aturan hukum dan aktor terkait. Tantangan dalam sinkronisasi lebih lanjut adalah mengidentifikasi otoritas yang berwenang melakukan sinkronisasi semua hukum terkait terorisme. Selama ini, sinkronisasi aturan hukum dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Idealnya, sinkronisasi ini perlu memberi ruang bagi aktor-aktor untuk terlibat. Di samping itu, diperlukan juga cetak biru instrumen hukum pemberantasan terorisme di tingkat nasional yang akan menjadi pedoman sinkronisasi. Selanjutnya, untuk memaksimalkan instrumen hukum yang ada, sinkronisasi tidak seyogianya berhenti pada tataran legal formal saja atau lebih pada pertimbangan kerangka hukum. Sinkronisasi lebih penting dilakukan pada sisi substansi aturan hukum yang ada agar aturan hukum tidak berjalan sendiri-sendiri dan bahkan berkontradiksi satu sama lain.

Tanpa sinkronisasi menyeluruh atas instrumen hukum yang ada, baik aspek hukum maupun substansi, sentimen sektoral berpotensi muncul. Inilah yang tidak diinginkan dalam pemberantasan terorisme yang membutuhkan kerja sama dan dukungan semua pemangku kepentingan. Bila hal ini terjadi, ia akan mengancam kerja besar memerangi terorisme.

Dalam situasi yang ada, pemangku kepentingan tertentu bisa hanya terpaku pada instrumen hukum yang berkaitan langsung dengan fungsi, tugas, dan wewenang mereka tanpa melihat instrumen hukum yang digunakan oleh pemangku kepentingan lain. Pemangku kepentingan yang satu pun bisa jadi tidak mau membantu pemangku kepentingan lain karena menganggapnya bukan tugas dan wewenang mereka melainkan pemangku kepentingan lain. Ketika terjadi irisan di antara instrumen hukum, pemangku kepentingan mungkin untuk berpihak pada aturan hukum yang terkait mereka saja. Kondisi ini rentan memunculkan persaingan antarsektor yang tidak sehat. Bisa juga, pembiaran akan terjadi. Tidak ada yang melakukan tugas dan wewenangnya karena sebagian pemangku kepentingan berpikir bahwa tugas dan wewenang bersangkutan seharusnya dikerjakan pemangku kepentingan lain yang ternyata juga berpikiran sama.

Pada akhirnya, potensi besar yang dimiliki oleh keragaman instrumen hukum di Indonesia untuk pemberantasan terorisme bergantung pada pemangku kepentingan yang berwenang menggunakannya. Perlu diingat bahwa instrumen hukum hanyalah salah satu alat yang bisa bernilai strategis jika digunakan dan dimaksimalkan secara baik oleh orang yang tepat. Ada ungkapan "*the man behind the gun*" yang mengingatkan bahwa orang di belakang senjata menentukan apakah senjata itu berguna baik atau tidak. Hal ini tentu merupakan salah satu tantangan lainnya.

Aturan hukum yang baik adalah aturan yang jelas dan tidak multi-interpretasi. Ketika aturan semakin luas ruang interpretasinya, ia akan semakin membingungkan pelaksana hukum. Hal ini akan memunculkan keraguan pelaksana hukum karena terdapat perbedaan pemahaman di antara mereka. Selain itu, upaya membangun pemahaman yang sama di antara pelaksana hukum juga perlu dilakukan melalui berbagai program pelatihan dan pembangunan kapasitas. Pelaksana hukum tertentu juga perlu mendapat gambaran yang luas tentang kerangka besar pemberantasan terorisme. Koordinasi dan kerja sama di antara pelaksana hukum perlu dilakukan. Sebagai contoh, penerapan Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 akan melibatkan beberapa penegak hukum, tidak hanya polisi tapi juga jaksa, hakim, bahkan pegawai lembaga pemasyarakatan. Jika beragam pelaksana hukum ini tidak memiliki pemahaman yang menyeluruh dan sama maka pelaksanaan hukum bisa menyimpang dari maksud pembuat hukum. Upaya memaksimalkan berbagai instrumen hukum untuk penanggulangan terorisme akan melibatkan banyak pelaksana hukum. Di sini, tantangan muncul. Selain pemahaman atas hukum yang biasa mereka tegakkan, para pelaksana juga harus memahami hukum terkait lain.

D. PETA KELEMBAGAAN PEMBERANTASAN TERORISME DI INDONESIA

Tanpa ada yang menegakkan, hukum akan menjadi norma kaku yang tertulis dalam buku saja dan tidak bisa diterapkan. Oleh sebab itu, setiap hukum memerlukan pihak yang diberi wewenang untuk menggunakannya. Seperti yang sudah diuraikan, terdapat banyak instrumen hukum untuk pemberantasan terorisme. Kondisi ini menyebabkan banyak lembaga yang terkait. Poros utama hukum pemberantasan terorisme adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Dalam undang-undang ini disebutkan secara jelas lembaga-lembaga yang terkait. Bahkan, dalam undang-undang tersebut, terdapat bab khusus tentang kelembagaan yakni Bab VIIB Pasal 43E-43J. Secara gamblang disebutkan dalam Pasal 34E ayat (1), "Badan yang menyelenggarakan urusan di bidang penanggulangan terorisme yang selanjutnya disebut Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada

Presiden". Dengan demikian, lembaga sentral pemberantasan terorisme di Indonesia adalah BNPT.

Dalam pasal-pasal selanjutnya dijelaskan tentang fungsi dari badan ini, yaitu: membuat kebijakan, strategi dan program nasional penanggulangan terorisme; melakukan koordinasi kebijakan, strategi dan program nasional tersebut dan; melakukan kesiapsiagaan nasional, kontra-radikalisasi, dan deradikalisasi. Atas fungsi tersebut, dalam pasal selanjutnya diterangkan tentang tugas lembaga yaitu: merumuskan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan fungsi seperti yang sudah disebutkan; melakukan koordinasi antarpenegak hukum dalam penanggulangan terorisme; koordinasi pemulihan korban; merumuskan koordinasi pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program nasional penanggulangan terorisme di bidang kerja sama internasional.

BNPT lahir pada 16 Juli 2010 melalui Perpres No. 46 Tahun 2010, Tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. Artinya, lembaga ini sudah ada sebelum Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Lembaga ini kemudian dimasukkan ke dalam bab kelembagaan undang-undang tersebut. Jadi, undang-undang menguatkan posisi BNPT sebagai lembaga yang menyelenggarakan urusan penanggulangan terorisme. Seperti yang dikatakan oleh Prof. Irfan Idris dari BNPT, "Perubahan amandemen No. 15 Tahun 2003 menjadi No. 5 Tahun 2018 itu menjadi tonggak hukum dan sejarah bagi BNPT untuk melakukan penguatan kelembagaan." Bagian kedua dari Bab VIIB secara jelas menyebutkan peran TNI. Dalam Pasal 43I ditulis bahwa mengatasi aksi terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang. Dengan masuknya TNI dalam bab tentang kelembagaan maka secara langsung TNI merupakan lembaga yang terlibat dalam pemberantasan terorisme khususnya mengatasi aksi terorisme. Kendati demikian, teknis pelibatannya disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi TNI (Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia) dan juga akan ada ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan upaya mengatasi aksi terorisme dalam bentuk peraturan presiden. Masuknya TNI dalam undang-undang pemberantasan terorisme memang menjadi salah satu isu yang alot dibicarakan dalam pembahasan di DPR RI[16] dan mendapat cukup perhatian dari LSM. Ada ketakutan masuknya TNI dalam pemberantasan terorisme melalui kerangka hukum pidana. Al Araf dari Imparsial mengatakan bahwa sebenarnya TNI tidak perlu masuk dalam undang-undang pemberantasan terorisme karena sudah ada aturan tersendiri keterlibatan TNI dalam menghadapi terorisme. Dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (2), militer bisa terlibat selain perang salah satunya pemberantasan terorisme dengan syarat ada keputusan politik negara. Ketidaksetujuan masuknya TNI dalam Undang-Undang No.

16 Kompas.com, 14 Mei 2018.

5 Tahun 2018 juga dinyatakan oleh Yati dari Kontras yang menganggap masuknya TNI akan membuat institusi ini bergerak di luar kewenangannya.[17]

Selain lembaga-lembaga yang disebutkan dalam bab tentang kelembagaan, ada juga lembaga yang disebut di luar bagian tentang kelembagaan. Lembaga tersebut adalah lembaga yang terkait dengan penegakan hukum pidana terorisme dan lebih menjadi bagian dari upaya penindakan tindak pidana terorisme. Beberapa pasal dalam undang-undang menyebutkan penyidik, penuntut umum, hakim advokat, dan petugas lembaga pemasyarakatan terkait dengan lembaga yang menaunginya yaitu kepolisian (penyidik), kejaksaan (penuntut umum), pengadilan (hakim), dan lembaga pemasyarakatan (petugas pemasyarakatan).

Pasal 35B Undang-Undang No 5 Tahun 2018 Bab IV tentang Perlindungan terhadap Korban menyebutkan keterlibatan lembaga yang menyelenggarakan perlindungan saksi dan korban serta kemungkinan kerja sama dengan lembaga terkait. Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, lembaga perlindungan saksi dan korban adalah LPSK. Kata "dapat bekerja sama dengan instansi/lembaga terkait" bermakna luas, namun dalam penjelasan Pasal 35B ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 disebutkan, "yang dimaksud dengan instansi/lembaga terkait antara lain kementerian/lembaga, pemerintah daerah, swasta, dan organisasi nonpemerintah". Penjelasan undang-undang menyebutkan lembaga yang terlibat dalam perlindungan korban terorisme tidak hanya LPSK, bahkan lembaga lain lebih banyak jumlahnya karena tidak disebutkan secara jelas berapa kementerian dan lembaga yang terlibat. Selain itu, tidak ada ketentuan jelas di antara LPSK dan BNPT mengenai siapa yang menentukan detail apa. Instansi/lembaga yang terkait dengan perlindungan terhadap korban terorisme pun belum begitu jelas.

Masih dalam undang-undang yang sama, salah satu fungsi dari BNPT menurut Pasal 34F Huruf (b) adalah menyelenggarakan koordinasi kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme. Hal ini berbeda dengan lembaga yang dimaksud dalam Pasal 43G Huruf (b) yang "mengkoordinasikan antara penegak hukum dalam penanggulangan terorisme". Lembaga yang tersirat dalam pasal itu adalah lembaga-lembaga penegak hukum; penyidik, penuntut umum, petugas pemasyarakatan, dan instansi lain yang menunjang pelaksanaan penegakan hukum.

Dalam penjelasan Pasal 34F Huruf (b) disebutkan "dalam ketentuan ini "menyelenggarakan koordinasi" ditujukan untuk mencapai sinergi antarlembaga terkait". Namun, lembaga apa saja yang dimaksud sebagai lembaga ter-

---

17 Imparsial, Tolak keterlibatan TNI dalam penanganan terorisme, 23 Januari 2018. Diambil dari http://www.imparsial.org/publikasi/berita/tolak-keterlibatan-tni-dalam-penanganan-terorisme/, pada 23 Maret 2019.

kait tidak dijelaskan lebih lanjut. BNPT melalui Surat Keputusan Menkopolhukam No. 42 Tahun 2018 tentang Tim Koordinasi Kementerian/Lembaga dalam Penanggulangan Terorisme membentuk Tim Sinergitas Kementerian/Lembaga. Ketua BNPT mengatakan bahwa pada awalnya, tim sinergitas ini melibatkan tujuh belas kementerian dan empat kementerian koordinator. Selanjutnya, ia mencakup 27 kementerian/lembaga sebelum mencakup 34 kementerian/lembaga. Pada Mei 2018, ia mencakup 36 kementerian/lembaga.[18] Dengan demikian, ke depan bisa jadi akan ada perubahan jumlah kementerian/lembaga yang terlibat. Hal itu sangat tergantung dari pandangan BNPT tentang lembaga yang terkait pemberantasan terorisme di Indonesia. BNPT juga melakukan koordinasi penanggulangan terorisme di bidang kerja sama internasional. Secara tidak langsung, ada pula kementerian/lembaga yang dilibatkan oleh BNPT terkait dengan kerja sama internasional penanggulangan terorisme.

Hal yang digambarkan di atas adalah lembaga yang disebutkan eksplisit dan implisit dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Seperti yang sudah dibahas dalam bagian instrumen hukum, ada banyak aturan hukum di luar undang-undang pemberantasan terorisme. Setiap hukum atau undang-undang tersebut melibatkan lembaga untuk menjalankannya. Dengan demikian, berdasarkan berbagai kerangka legal yang ada, terdapat banyak lembaga yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam penanggulangan terorisme. Kerangka-kerangka legal tersebut antara lain hukum administrasi negara, undang-undang yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan pemberantasan terorisme, hukum perdata, regulasi yang levelnya di bawah undang-undang, dan juga lembaga yang terkait isu regional dan internasional.

Apabila peta sinkronisasi instrumen hukum penanggulangan terorisme semakin jelas, akan tergambar pula lembaga-lembaga yang terkait. Misalnya, disebutkan bahwa salah satu undang-undang yang terkait untuk melawan terorisme adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Undang-undang tersebut mencetuskan lembaga Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Guna mengetahui kemungkinan pembiayaan terorisme, PPATK harus dilibatkan untuk menganalisis laporan transaksi keuangan yang diduga terkait dengan tindak pidana terorisme. Dengan demikian, PPATK merupakan lembaga yang tidak terpisahkan dalam pemberantasan terorisme. Sudah ada kerja sama antara BNPT dengan PPATK sejak tahun 2017. Kerja sama itu diwujudkan dalam bentuk MOU tentang Kerjasama dalam Rangka Pen-

18 Detik.com, BNPT libatkan 36 kementerian-lembaga tanggulangi terorisme, 30 Mei 2018. Diambil dari https://news.detik.com/berita/4044872/bnpt-libatkan-36-kementerian-lembaga--tanggulangi-terorisme, pada 24 Maret 2019.

cegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.[19] Bahkan, untuk dapat menghalau pendanaan terorisme, pemerintah Indonesia juga bekerja sama dengan negara-negara ASEAN melalui forum Counter-Terrorism Financing.[20] Ini artinya, PPATK melangkah ke kerja sama global dengan menggandeng lembaga-lembaga serupa di ASEAN.

Selain kelembagaan di tingkat nasional, ada juga kelembagaan di tingkat daerah yang dilibatkan dalam pemberantasan terorisme. Beberapa kegiatan yang dilakukan BNPT melibatkan pemerintah daerah secara langsung. Contohnya, program yang dilakukan BNPT di Sulawesi Tengah dan Nusa Tenggara Barat berupa pembinaan atau penanggulangan terorisme di dua provinsi tersebut.[21] Di Kabupaten Poso, Provinsi Sulawesi Tengah, keterlibatan lembaga daerah terjadi dengan keikutsertaan Kesbangpol dalam FKUB untuk menghadapi ancaman terorisme. Langkah yang dilakukan Kesbangpol adalah menanamkan wawasan kebangsaan dan menggelar forum pembauran kebangsaan.[22] Di tingkat daerah, dibentuk pula lembaga berupa Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT). Dasar pembentukan lembaga ini adalah Keputusan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme Nomor: KEP-02/K.BNPT/1/2012 tentang Pembentukan Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) di Daerah. Pada dasarnya, FKPT merupakan lembaga kepanjangan tangan dari BNPT yang ada di tingkat daerah berdasarkan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme Nomor: PER-03/K.BNPT/1/2017 tentang Pedoman Umum Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme di Daerah.

Bagaimana dengan lembaga-lembaga nonpemerintah seperti perguruan tinggi, lembaga sosial kemasyarakatan, dan LSM? Apakah mereka juga menjadi bagian dari lembaga yang terkait pemberantasan terorisme? Untuk menjawab hal tersebut, perlu dilihat aturan hukum yang memayunginya. Hal ini dapat dilakukan dengan meninjau ruang peran serta masyarakat dalam melawan terorisme yang ada di dalam undang-undang pemberantasan terorisme. Ternyata, hal ini tidak secara tegas tersurat dalam beberapa pasal. Contohnya, Bab VIIA tentang Pencegahan Tindak Pidana Terorisme bagian kedua tentang Kesiapsiagaan Nasional. Dalam Pasal 43B ayat (4) disebutkan, "kesiapsiagaan nasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui *pemberdayaan masyarakat*…". Jadi, masyarakat ditempatkan sebagai aktor

19 Republika.co.id, BNPT dan PPATK intensifkan transaksi keuangan mencurigakan, 12 April 2017. Diambil dari https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/04/12/ooau3w-291-bnpt-dan-ppatk-intensifkan-transaksi-keuangan-mencurigakan, pada 24 Maret 2019.

20 Koran Tempo, 9 November 2018.

21 Polkam.co.id, Sinergi kementerian-lembaga dan pemda berikan dampak luar biasa penanggulangan terorisme, 27 Desember 2018. Diambil dari https://polkam.go.id/sinergi-kementerian-lembaga-dan-pemda-berikan-dampak-luar-biasa-penanggulangan-terorisme/, pada 24 Maret 2019.

22 Wawancara dengan Jalaludin, Ketua Kesbangpol Poso, Poso, 16 Juli 2018.

pasif yaitu penerima manfaat dari proses pemberdayaan. Penyebutan tersirat lain yang memperlihatkan peluang lembaga nonpemerintah berperan ada pada bab tentang kelembagaan yakni Pasal 43F huruf (b): "menyelenggarakan koordinasi kebijakan strategi, dan program nasional…". Pada penjelasan pasal ini, makna dari menyelenggarakan "dimaksudkan untuk mencapai sinergi *antarlembaga terkait*". Kata antarlembaga terkait inilah yang bisa bermakna luas dan mencakup lembaga nonpemerintah.

Dalam praktiknya, BNPT melakukan strategi menjalankan program dengan mengkoordinasikan instansi pemerintah dalam menangkal paham terorisme dan memberdayakan kekuatan masyarakat sipil melalui ormas keagamaan, LSM, lembaga pendidikan, dan lainnya.[23] Beberapa perguruan tinggi seperti Universitas Indonesia, Universitas Diponegoro, dan Universitas Negeri Semarang melakukan upaya lebih strategis dengan membuat MOU dengan BNPT untuk menangkal paham radikalisme dan terorisme di kampus.[24] BNPT juga bekerja sama dengan Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama sebagai lembaga keagamaan. Bahkan, beberapa LSM bekerja sama dengan BNPT dalam melakukan program deradikalisasi seperti Yayasan Prasasti Perdamaian. The Habibie Center, sebagai salah satu lembaga yang hirau terhadap isu *Counter Violence Extremism* dan *Prevention Violence Extremism,* sering bekerja sama dengan BNPT melalui forum-forum kajian dan diskusi.

Dari keseluruhan lembaga yang terlibat dalam pemberantasan terorisme, baik langsung maupun tidak, lembaga nonpenegak hukum pidana terorisme seperti kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan lembaga pemasyarakatan. Lembaga-lembaga tersebut adalah lembaga yang melekat dalam penegakan hukum pidana. Meski demikian, ada juga lembaga-lembaga yang terlibat dalam penegakan hukum pidana (penindakan) kendati sifat pelibatannya cenderung membantu penegak hukum pidana. Contohnya adalah PPATK dalam ranah analisis pembiayaan terorisme dan LPSK terkait penanganan korban terorisme. Dengan demikian, lembaga yang paling banyak terlibat dalam pemberantasan terorisme adalah lembaga-lembaga yang melakukan kerja-kerja pencegahan tindak pidana terorisme, baik di tahap kesiapsiagaan, kontra-radikalisasi, dan deradikalisasi. Tiga puluh enam Kementerian dan lembaga nasional yang bekerja sama dengan BNPT banyak terlibat da-

---

23 Badan Nasional Pemberantasan Terorisme dalam Damailahindonesiaku.com, Penanganan terorisme. Diambil dari https://damailahindonesiaku.com/terorisme/penanganan-terorisme, pada 23 Maret 2019.

24 Antaranews.com, BNPT-PT teken MOU penanggulangan terorisme di lingkungan kampus, 18 September 2018. Diambil dari https://www.antaranews.com/berita/749447/bnpt-pt-teken--mou-penanggulangan-radikalisme-dan-terorisme-di-lingkungan-kampus, pada 23 Maret 2019. Lihat juga BNPT, Sepakati kerja sama, UI tanda tangani MOU dengan BNPT, 23 April 2018. Diambil dari https://www.bnpt.go.id/sepakati-kerja-sama-ui-tandatangani-mou-dengan-bnpt.html, pada 23 Maret 2019.

lam kegiatan-kegiatan pencegahan maupun forum-forum di tingkat daerah. Lembaga nonpemerintah, lembaga keagamaan, dan perguruan tinggi pun mayoritas berada dalam ranah kerja pencegahan (Tabel 6).

Tabel 6: Pembagian Lembaga dalam Pemberantasan Terorisme

No	Upaya	Contoh lembaga
1	Koordinasi	BNPT
2	Penindakan (penegakan hukum tindak pidana terorisme)	Kepolisian, kejaksaan, kehakiman, lembaga pemasyarakatan
3	Pendukung penindakan	TNI (mengatasi aksi terorisme), PPATK, LPSK, lembaga intelijen.
4	Pencegahan • Kesiapsiagaan • Kontra-radikalisasi • Deradikalisasi	Kementerian dan lembaga nasional, organisasi keagamaan, LSM, perguruan tinggi, FKUB, Kesbangpol

E. KINERJA DAN KESIAPAN KELEMBAGAAN DALAM PENANGANAN TERORISME DI INDONESIA

Peta keterlibatan lembaga seperti tergambar di atas menunjukkan luasnya potensi optimalisasi lembaga-lembaga tersebut. Lembaga-lembaga tersebut melakukan berbagai peran khas, baik yang diamanatkan oleh aturan hukum atau undang-undang maupun yang tidak. Oleh sebab itu, dibutuhkan peta kapasitas kelembagaan. Gambaran ini akan memudahkan proses konsolidasi lembaga yang akan dilakukan BNPT.

Salah satu peta kapasitas kelembagaan adalah ketersediaan personil yang cukup. Terlepas dari berbagai keberhasilan yang disematkan pada upaya pemberantasan terorisme di Indonesia, terdapat kebutuhan sumber daya manusia yang belum terpenuhi. BNPT sebagai lembaga yang diberi tugas dan fungsi oleh undang-undang dalam hal penanggulangan terorisme melihat permasalahan kekurangan personil bisa memengaruhi kerja dan pencapaian yang diharapkan. Isu kekurangan personil di BNPT sudah disuarakan sejak tahun 2016 oleh ketua lembaga saat itu. Dalam rapat dengan DPR RI pada tahun 2016, Tito Karnavian menyebutkan BNPT masih butuh penambahan personil untuk mencapai rencana kerja strategis dan taktis.[25] Ia juga menyebutkan kekurangan lain yakni lokasi kantor tidak strategis. Kantor yang berada di Sentul sangat jauh dari pusat pemerintahan dan dibutuhkan kantor yang bertempat di Jakarta.

Isu kurangnya personil juga menjadi salah satu isu yang terus muncul sampai dengan tahun 2018. Dalam rapat resmi dengan DPR RI, Kepala BNPT, Suhardi Alius menyampaikan kekurangan personil khususnya untuk pro-

25 Merdeka.com, Rapat dengan DPR, Tito curhat kurang personel dan BNPT tak ada kantor, 13 April 2016. Diambil dari https://www.merdeka.com/peristiwa/rapat-dengan-dpr-tito-curhat--kurang-personel-bnpt-tak-ada-kantor.html, pada 24 Maret 2019.

gram deradikalisasi mendorong pemberdayaan mantan napi teroris dan juga lembaga masyarakat seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama.[26] Pada rapat pembahasan anggaran tahun 2019 di DPR, isu penambahan personil juga masih muncul. Kembali dalam rapat dengan DPR RI, Kepala BNPT menyatakan pengesahan Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 menjadikan peran BNPT semakin luas. Penambahan personil BNPT menjadi bagian dari tahapan pembangunan dan pengembangan lembaga.[27] Munculnya isu yang sama sejak 2016-2018 menunjukkan dua kemungkinan. *Pertama*, personil yang ada memang kurang untuk BNPT dapat bekerja dengan lebih baik. *Kedua*, kekurangan personil menunjukkan bahwa cakupan kerja lembaga semakin banyak dan luas seiring berkembangnya kebutuhan dalam memberantas terorisme.

BNPT yang diberi amanat oleh undang-undang sebagai lembaga pemberantasan terorisme masih menghadapi kendala kekurangan personil. Hal ini bisa menjadi cermin bagi lembaga-lembaga lain yang terlibat dalam memerangi terorisme. Dari segi potensi, jumlah personil penegak hukum pidana mungkin mencukupi. Jumlah polisi, jaksa, dan hakim mencukupi. Akan tetapi, hal yang menjadi perhatian adalah tidak semua polisi, jaksa, dan hakim dapat memenuhi kebutuhan penegak hukum tindak pidana terorisme. Hal ini tergambar dari permintaan Kapolri untuk menambah jumlah satuan tugas Densus 88 dari enam belas provinsi menjadi 34 provinsi atau ada di setiap provinsi di Indonesia.[28] Jumlah hakim tindak pidana terorisme sempat menjadi perhatian pada tahun 2010 karena dianggap kurang,[29] namun saat ini isu kekurangan jumlah hakim untuk persidangan kasus pidana terorisme sudah tidak terdengar lagi. Sementara itu, personil-personil di lembaga lain yang terlibat dalam memerangi terorisme, baik langsung maupun tidak langsung, terus ditingkatkan melalui kerja sama BNPT dengan 36 kementerian/lembaga.

Kesiapan lain dari lembaga dalam penanganan terorisme adalah pembiayaan dan fasilitas. Dalam kurun 2016-2018, anggaran BNPT berkisar Rp500 miliar setiap tahunnya. Untuk tahun 2019, anggarannya sedikit meningkat menjadi Rp699 miliar. Seperti biasa, anggaran yang diterima lebih kecil dari

---

26 Jawapos.com, Jumlah personel terbatas, BNPT gandeng 128 Mantan napi teroris. Diambil dari https://www.jawapos.com/nasional/hankam/30/05/2018/jumlah-personel-terbatas-bnpt-gandeng-128-mantan-napi-terorisme, pada 30 Maret 2019.

27 BNPT, Hadiri RDP komisi III DPR, BNPT bahas anggaran tahun 2019, 7 Juni 2018. Diambil dari https://www.bnpt.go.id/hadiri-rdp-komisi-iii-dpr-bnpt-bahas-anggaran-tahun-2019.html, pada 30 Maret 2019.

28 Detik.com, Kapolri bakal tambah satgas Densus 88 di semua provinsi, 5 Juni 2018. Diambil dari https://news.detik.com/berita/d-4054628/kapolri-bakal-tambah-satgas-densus-88-di-semua-provinsi, pada 30 Maret 2019.

29 VOAIndonesia.com, Indonesia kekurangan hakim kasus peradilan terorisme, 6 November 2010. Diambil dari https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-kekurangan-hakim-kasus-peradilan-terorisme-106827634/85707.html, pada 30 Maret 2019.

yang diajukan. Artinya, anggaran yang diterima bukan anggaran yang paling padan untuk berjalannya lembaga. Kendati demikian, Ketua BNPT, Suhardi Alius menyatakan dengan anggaran yang ada, BNPT berhasil menjalankan program deradikalisasi dan menjadi contoh di dunia.[30] Selanjutnya, upaya yang dilakukan adalah melibatkan mantan tahanan teroris sebagai bagian dari program deradikalisasi. Hasil yang baik didapatkan dari langkah ini karena para mantan teroris dapat lebih mudah berbicara dengan kelompok dan komunitas teroris.

Demikian juga anggaran untuk kepolisian yang trennya selalu bertambah setiap tahun anggaran. Sebagai gambaran, anggaran untuk Polri termasuk untuk Satuan Tugas Densus 88 pada tahun 2016 dengan jumlah pasukan sekitar empat ratus, berkisar pada Rp79,3 triliun. Kemudian, Polri meminta tambahan anggaran khusus untuk Densus 88 sebesar Rp1,9 triliun. Anggaran meningkat 16% pada tahun 2017 menjadi Rp84 triliun yang artinya pembiayaan untuk Densus 88 juga ikut meningkat.[31] Pada tahun 2019, Polri mengajukan anggaran tambahan sebesar Rp44 triliun untuk biaya operasional Densus 88 sementara anggaran Polri yang sudah ada Rp76,9 triliun. Pengajuan anggaran tambahan ini disebabkan satuan tugas tersebut semakin besar dan akan diperluas mencakup semua provinsi setelah sebelumnya hanya 16 provinsi.[32] Anggaran yang didapat Polri selalu lebih rendah dari anggaran yang diajukan setiap tahunnya. Anggaran aparat hukum lainnya secara umum juga naik, namun kenaikan tersebut tidak sepenuhnya disebabkan oleh peran mereka dalam penegakan hukum pidana terorisme. Seperti yang disampaikan Jaksa Agung RI, dari anggaran tahun 2019 yang diajukan kejaksaan sebesar Rp9,7 triliun, DPR RI menyetujui Rp6,1 triliun. Salah satu alasan yang melandasi besar anggaran yang diajukan adalah dibutuhkannya peningkatan sarana-prasarana, khususnya untuk mengamankan jaksa dalam kasus berbahaya seperti terorisme, narkotika, dan korupsi.[33]

Bagi beberapa lembaga yang terkait langsung dengan upaya penanggulangan tindak pidana terorisme seperti BNPT dan kepolisian, kecukupan anggaran sangat dibutuhkan untuk kinerja menangani terorisme. Sementara

---

30 Tribunews.com, Anggaran BNPT hanya Rp. 500 miliar tapi mampu lakukan deradikalisasi dan jadi contoh dunia, 27 Mei 2018. Diambil dari http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/27/anggaran-bnpt-hanya-rp-500-miliar-tapi-mampu-lakukan-deradikalisasi-dan--jadi-contoh-dunia, pada 23 Maret 2019.
31 Pikiran-rakyat.com, Berantas sel terorisme, anggaran Polri bisa ditingkatkan, 26 Mei 2017. Diambil dari https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/05/26/berantas-sel-teroris-anggaran--polri-bisa-ditingkatkan-401943, pada 26 Maret 2019.
32 Tribunnews.com, Alasan Polri minta tambahan anggaran Rp. 444 triliun, 6 Juni 2018. Diambil dari http://www.tribunnews.com/nasional/2018/06/06/alasan-polri-minta-tambahan-anggaran-rp-444-triliun, pada 28 Maret 2019.
33 Liputan6.com, Jaksa agung minta usulan anggaran Rp. 97 triliun disetujui, 6 Juni 2018. Diambil dari https://www.liputan6.com/news/read/3550330/jaksa-agung-minta-usulan-anggaran--rp-97-triliun-disetujui, pada 23 Mei 2019.

itu, pada lembaga-lembaga lain yang pekerjaan terkait terorismenya merupakan tambahan untuk kerja rutin lembaga, isu terorisme tidak menaikkan anggarannya secara signifikan. Hal tersebut disebabkan lembaga tidak bekerja menangani terorisme secara khusus dan tuntutannya masih bisa dipenuhi dengan kerja rutin lembaga dan anggaran yang ada.

Upaya yang dilakukan BNPT dengan menggandeng 36 kementerian/lembaga secara tidak langsung membagi beban kerja dan anggaran. Walaupun BNPT mempunyai fungsi dan tugas yang luas, tugasnya akan membutuhkan anggaran yang sangat besar jika dikerjakan secara mandiri. Kerja sama dengan lembaga lain bisa mengurangi beban kerja BNPT. Contohnya, lewat koordinasi dengan instansi-instansi, kerja-kerja pencegahan BNPT bisa atau sudah dikerjakan lembaga lain. Pada akhirnya, kerja sama itu bisa mengoptimalisasi kontribusi lembaga lain tanpa lebih membebani anggaran lembaga tersebut ataupun BNPT.

Demikian pula kerja sama dengan lembaga-lembaga nonpemerintah yang juga memiliki perhatian dalam pemberantasan terorisme. Lembaga-lembaga tersebut mempunyai sumber daya manusia, jaringan, hasil kajian, dan penelitian serta, terkadang, sumber pendanaan tersendiri. Organisasi kelembagaan Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama, contohnya, merupakan aset luar biasa yang bisa dimaksimalkan untuk mendukung perang melawan terorisme. Lembaga tersebut mempunyai struktur jaringan yang luas di tingkat akar rumput dan didanai secara swadaya. Perguruan tinggi dengan ahli-ahli serta hasil kajiannya bisa membantu BNPT memperkaya bahan guna merancang strategi dan program pemberantasan terorisme. Saat ini, banyak LSM yang hirau dengan isu terorisme. Dengan pendanaan swadaya maupun dukungan dari donor yang tidak mengikat, banyak LSM melakukan berbagai kegiatan yang membantu pemberantasan terorisme seperti pendampingan mantan teroris, pemberdayaan ekonomi, pemberdayaan perempuan, pengumpulan dan penyediaan data terkait terorisme seperti yang dilakukan The Habibie Center, dan berbagai kegiatan lainnya.

Membuka ruang yang lebih lebar bagi masyarakat sipil seperti perguruan tinggi, lembaga keagamaan dan sosial, serta LSM untuk berpartisipasi dalam agenda pemberantasan terorisme akan sangat membantu BNPT dan lembaga terkait mengatasi permasalahan anggaran dalam pemberantasan terorisme. Pembiayaan berbagai kegiatan pencegahan terorisme bisa lebih murah karena kontribusi dari masyarakat sipil. Bila demikian halnya, isu pendanaan tidak lagi menjadi persoalan yang mengganggu agenda memerangi terorisme.

Ketersediaan personil dan anggaran sering dijadikan sebagai kacamata untuk menilai keberhasilan dan profesionalisme lembaga. Terkadang, ketersediaan personil dan anggaran satu lembaga atau isu dibandingkan dengan lembaga atau isu lain. Contohnya, Forum Indonesia untuk Transparansi Ang-

garan (Fitra) menyatakan bahwa anggaran untuk pemberantasan terorisme di Indonesia sangat besar bila dibandingkan dengan anggaran untuk pemberantasan korupsi.[34] BNPT mengklaim bahwa program deradikalisasi yang dilakukan berhasil dan menjadi contoh dunia. Polri juga bisa memaparkan banyak data keberhasilan penangkapan terduga teroris. Pada 2017, sebanyak 176 terduga teroris tertangkap dan pada 2018 sebanyak 396 orang. Hampir semua kasus terorisme di Indonesia dalam kurun 2002 -2017 bisa diungkap oleh kepolisian. Pada 2018, kepolisian juga berhasil mengungkap banyak pelaku teror.[35] Namun, keberhasilan yang disampaikan juga menuai kritik baik dari DPR RI maupun masyarakat. Contohnya, bom gereja di Surabaya pada 13 Mei 2018 menjadi titik balik bagi citra BNPT. DPR, salah satunya, menganggap BNPT lamban dalam mencegah aksi terorisme. Selain itu, terkesan pula BNPT, BIN, dan Densus 88 kurang kompak dalam bekerja sama.[36]

Selain itu, ada pula kritik terhadap kinerja kepolisian dalam menangkap teroris Poso yang bersembunyi di hutan. Penangkapan dianggap aneh karena berlarut-larut terlalu lama. Salah satu warga Poso mengatakan bahwa secara umum, kerja kepolisian dalam pemberantasan terorisme bagus. Hanya saja, ada yang aneh dalam implementasinya. Sang warga melihat seakan pengabaian terjadi. Dia mengatakan, "Poso ini *kan* kecil, ibarat kayak tempurung. Penanganan teroris itu mengapa terlalu lama sementara penanganan di daerah lain bisa lebih cepat?"[37] Dia menambahkan, "anggaran sudah terkucur banyak, tujuh orang tidak selesai."[38] Maksudnya, dana sudah banyak dikeluarkan. Lebih dari delapan ribu personil dikerahkan. Namun, kepolisian tidak bisa menangkap tujuh orang terduga teroris dengan cepat. Warga Tentena, Poso, juga menyatakan bahwa isu terorisme di Poso tidak selesai-selesai sementara proses penangkapan yang berlarut-larut bisa merugikan masyarakat. Ia juga menyatakan, isu terorisme adalah isu pusat dan masyarakat tidak peduli.[39] Ada pandangan, program BNPT di daerah yang dilaksanakan melalui FKPT pada beberapa hal acap lebih bersifat seremonial, seperti pertemuan lewat seminar dan diskusi. Kegiatan-kegiatannya terkesan elitis. Pertanyaannya, mengapa tidak dihelat kegiatan langsung di masyarakat

---

34 Detik.com, Anggaran Polri untuk teroris lebih besar dibanding berantas korupsi, 12 Oktober 2011. Diambil dari https://news.detik.com/berita/1741983/anggaran-polri-untuk-teroris-lebih-besar-dibanding-berantas-korupsi, pada 23 Maret 2019.
35 Detik.com, Kapolri: kasus terorisme meningkat di 2018, 396 ditangkap, 27 Desember 2018. Diambil dari https://news.detik.com/berita/4360672/kapolri-kasus-terorisme-meningkat-di-2018-396-teroris-ditangkap, pada 29 Maret 2019.
36 Tirto.id, Komisi III sebut kinerja BNPT lamban mencegah aksi terorisme, 30 Mei 2018. Diambil dari https://tirto.id/komisi-iii-sebut-kinerja-bnpt-lamban-mencegah-aksi-terorisme-cLpV, pada 19 Maret 2019.
37 Wawancara dengan Rusli, Dekan Unsimar (Universitas Sintuwu Maroso), Poso, 17 Juli 2018.
38 Ibid.
39 Wawancara dengan Lian Gogali, Institute Mosintuwu, Poso, 18 Juli 2018.

seperti pendampingan mantan narapidana teroris.[40] Dukungan dan kepercayaan publik dibutuhkan untuk meningkatkan koordinasi kerja berbagai lembaga dalam pemberantasan terorisme. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan kredibilitas kerja lembaga seperti BNPT dan Polri. Dengan demikian, transparansi kerja dan kontrol masyarakat dibutuhkan mengingat aturan pidana terorisme adalah aturan hukum pidana khusus. Di dalamnya terdapat hal-hal yang berpotensi memunculkan pelanggaran HAM. Salah satu contoh adalah aturan masa penahanan tersangka pelaku tindak pidana. Pada hukum acara pidana KUHAP, masa penahanan paling lama 170 hari. Sementara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 masa penahanan terhadap terduga dan tersangka tindak pidana terorisme paling lama 290 hari. Hal ini menunjukkan besarnya kewenangan yang diamanatkan undang-undang kepada kepolisian dan kejaksaan. Dengan demikian, kontrol atas kewenangan lembaga pemberantasan terorisme menjadi penting.

Dalam undang-undang penanganan terorisme khususnya Bab VIIB tentang Kelembagaan, Bagian Ketiga tentang Pengawasan, Pasal 43J, DPR RI membentuk tim pengawas penanggulangan terorisme. Pengawasan ini tercakup dalam bab tentang kelembagaan. Dengan demikian, pengawasan juga dilakukan terhadap lembaga yang menanggulangi terorisme. Khoirul Anam, Komisioner Pengkajian dan Penelitian Komnas HAM, mendesak DPR RI segera mendirikan tim pengawas penanggulangan terorisme. Keberadaan tim pengawas yang partisipatif diharapkan mempermudah proses koreksi terhadap penindakan kasus terorisme yang lebih tepat dan terukur. Komnas HAM juga diharapkan bisa terlibat dalam proses pengawasan pemberantasan terorisme untuk memastikan ia berjalan dengan menjunjung prinsip standar dan instrumen HAM.[41]

40 Wawancara dengan Mohamad Marzuki, Dosen Universitas Tadulako, Poso, 13 Juli 2018.
41 Kiblat.net, Komnas HAM desak DPR segera bentuk lembaga pengawas penanggulangan terorisme, 7 September 2018. Diambil dari https://www.kiblat.net/2018/09/07/komnas-ham--desak-dpr-segera-bentuk-lembaga-pengawas-penanggulangan-terorisme/, pada 19 Maret 2019.

BAB V

Pencegahan Terorisme di Indonesia

A. DINAMIKA PENCEGAHAN TERORISME DI INDONESIA

Pascakejadian Bom Bali 1, pendekatan dan strategi pencegahan terorisme di awal era Reformasi mengalami perubahan. Lewat Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 4 Tahun 2002, aksi dan gerakan terorisme dimasukkan ke dalam kerangka tindak pidana yang berlaku di Indonesia.[1] Terlebih, dengan adanya Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme,[2] *criminal justice system* menjadi acuan dalam setiap tindakan pemerintah menanggulangi (termasuk mencegah) terorisme. Pada periode ini, kepolisian beserta perangkat intelijennya menjadi garda terdepan dalam upaya pencegahan terorisme. Pada 2003, Densus 88 dibentuk melalui Surat Keputusan Kapolri No. 30/VI/2003 tertanggal 20 Juni 2003, untuk melaksanakan Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Densus 88 memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap setiap jaringan dan gerakan terorisme. Tak hanya itu, mereka memiliki kewenangan untuk menangkap terduga teroris dengan bukti awal yang dapat berasal dari laporan intelijen selama 7x24 jam sesuai amanat pasal 26 dan 28 undang-undang tersebut.

Dengan dalih pengungkapan beragam kasus terorisme dan upaya pencegahan aksi terorisme (seperti bom bunuh diri), Densus 88 telah menangkap ratusan orang yang diduga terkait dengan persoalan terorisme di Indonesia.[3] Sejak 2002 hingga 2013, sekitar 60-an teroris ditembak mati dalam opera-

1 Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 4 Tahun 2002

2 Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme

3 Tempo.co, Sejak Bom Bali 1, Densus 88 tangkap 840 teroris, 9 Maret 2013. Diambil dari https://nasional.tempo.co/read/466045/sejak-bom-bali-i-densus-88-tangkap-840-teroris/full&view=ok, pada 12 Januari 2019.

si penangkapan, selebihnya diproses hingga meja pengadilan termasuk tiga pelaku utama Bom Bali 1 yakni Amrozi, Imam Samudera, dan Mukhlas yang divonis hukuman mati dan telah dieksekusi tahun 2008. Tak hanya itu, Densus 88 menjadi salah satu aktor utama dalam mencegah meluasnya aksi terorisme di Indonesia dengan mengejar pelaku-pelaku utama dalam jaringan Jemaah Islamiyah seperti Noordin M. Top dan Dr. Azahari. Jika ditelaah, upaya pencegahan terorisme pada periode ini masih mengedepankan pendekatan keras melalui instrumen hukum yang berlaku. Aparat kepolisian menjadi ujung tombak pencegahan pada periode ini. Hal ini berbeda dengan apa yang terjadi pada era Orde Baru sewaktu sistem peradilan kerap diabaikan dalam setiap upaya menanggulangi terorisme.

Pada periode pasca-Bom Bali 1 terlihat juga adanya embrio institusionalisasi penanggulangan terorisme. Upaya ini merupakan bagian tidak terpisahkan dari Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2002 yang memberikan mandat kepada Menkopolhukam untuk merumuskan strategi dan kebijakan nasional kontra-terorisme. Melalui keputusan nomor 26/Menko/Polkam/11/2002, Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT) dibentuk. DKPT merupakan cikal bakal terbentuknya BNPT. Tak hanya itu, upaya pencegahan terorisme masih dominan dilakukan oleh pemerintah. Keterlibatan masyarakat sipil cenderung masih minim dalam upaya pencegahan terorisme pada periode awal Reformasi.

Pendekatan dan strategi pencegahan terorisme berevolusi sejak tahun 2010 hingga saat ini. Pendekatan keras tidak lagi mendominasi upaya pencegahan terorisme. Pendekatan lunak mulai dilakukan oleh berbagai aktor kunci pencegahan terorisme. Kombinasi antarpendekatan tersebut dilakukan untuk merespons ancaman terorisme terkini yang semakin meluas dan kompleks, terlebih dengan persoalan global yang turut mendorong menguatnya gerakan terorisme di Indonesia. Terdapat tiga faktor yang mendorong munculnya pendekatan lunak sebagai upaya pencegahan terorisme. *Pertama,* keberadaan BNPT sebagai institusi yang memiliki kewenangan melalui perundangan yang ada dalam upaya melakukan pencegahan terorisme. *Kedua*, keberadaan Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme yang baru disahkan pada 2018. Undang-undang ini membawa angin perubahan yang menyadarkan pentingnya aspek pencegahan nonlegal dalam mengatasi persoalan terorisme di Indonesia. *Ketiga,* geliat organisasi masyarakat sipil yang turut terlibat dalam setiap upaya penanggulangan terorisme.

Keberadaan BNPT sejak tahun 2010 turut mengubah lanskap penanggulangan terorisme, khususnya pencegahan terorisme. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 46 Tahun 2010, BNPT mempunyai tugas untuk merumuskan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan,

strategi, dan program nasional penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, dan deradikalisasi.[4] Tugas tersebut dijalankan oleh Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPT. Di samping itu, BNPT menjadi *leading sector* yang mengkoordinasi segala potensi sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah (kementerian/lembaga pemerintah lain) dalam upaya pencegahan terorisme. BNPT juga merupakan institusi yang merumuskan arah kebijakan pencegahan radikalisme dan terorisme yang harus berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, terinstitusi, dan berkelanjutan.[5] Adapun arah kebijakan meliputi pencegahan penyebaran ideologi dan kelompok radikal dan teroris melalui sosialisasi, intelijen pencegahan, dan fasilitasi pelatihan. Dengan kewenangan tersebut, BNPT menjadi institusi yang paling dominan mengerakkan pendekatan lunak dalam upaya pencegahan terorisme di Indonesia.

Dalam menjalankan pendekatan tersebut, BNPT melakukan beragam program. Salah satu program yang dilakukan adalah membuat Pusat Media Damai yang dijadikan pusat informasi berbagai upaya pencegahan terorisme di Indonesia. Tak hanya itu, BNPT berupaya merekrut Duta Damai di provinsi-provinsi di Indonesia sebagai agen penangkal radikalisme dan ekstremisme di wilayah masing-masing.[6] Program lainnya adalah mendorong produksi konten-konten positif untuk menangkal radikalisme di tengah masyarakat. Program ini dilakukan dengan beragam kegiatan lokakarya di provinsi-provinsi di Indonesia.[7]

Seperti yang disebutkan sebelumnya, keberadaan perundangan yang baru mendorong penguatan terhadap upaya pencegahan dengan menggunakan pendekatan lunak. Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme mengamanatkan upaya pencegahan yang komprehensif.[8] Hal ini mengisi kekosongan undang-undang sebelumnya yang sangat dominan pada aspek penegakan hukum dan sama sekali tidak mengamanatkan aspek pencegahan terorisme. Dalam undang-undang terbaru, pemerintah wajib melaksanakan pencegahan terorisme. Tak hanya itu,

4 Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.
5 Damailahindonesiaku.com, Sejarah terorisme, 19 Mei 2012. Diambil dari https://damailahindonesiaku.com/terorisme/sejarah-terorisme, pada 24 Januari 2019.
6 Christoforus Kristianto, BNPT ingin kumpulkan duta damai seluruh dunia di Indonesia, "Kompas.com", 14 Februari 2018. Diambil dari https://nasional.kompas.com/read/2019/02/14/16324581/bnpt-ingin-kumpulkan-duta-damai-seluruh-dunia-di-indonesia, pada 24 Januari 2019.
7 Antaranews.com, BNPT: pelibatan sesama anak muda lebih efektif cegah radikalisme, 24 April 2019. Diakses dari https://www.antaranews.com/berita/843235/bnpt-pelibatan-sesama-anak-muda-lebih-efektif-cegah-radikalisme, pada 23 Mei 2019.
8 UU No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

dalam upaya pencegahan tindak pidana terorisme, pemerintah diamanatkan untuk melakukan langkah antisipasi secara terus-menerus, dilandasi prinsip perlindungan hak asasi manusia dan kehati-hatian. Upaya pencegahan dilakukan melalui tiga hal yakni kesiapsiagaan nasional, kontra-radikalisasi, dan deradikalisasi.

Kondisi ini merupakan babak baru upaya pemberantasan terorisme di Indonesia. Selama ini atau lebih tepatnya pasca-Bom Bali 1, upaya pemberantasan berfokus pada dua hal yakni jaringan dan gerakan terorisme serta penyelesaian kasus-kasus yang telah terjadi (seperti serangan bom). Persoalan hulu dari terorisme minim tersentuh program maupun kegiatan yang dilaksanakan pemerintah. Undang-undang terbaru secara khusus mendorong adanya upaya pencegahan yang lebih persuasif dan strategis dibandingkan upaya koersif selama ini. Meskipun demikian, implementasi undang-undang bersangkutan menjadi tantangan tersendiri. Tak hanya itu, pelibatan seluruh potensi sumber daya yang ada baik itu pemerintah maupun nonpemerintah menjadi tantangan penting. Jika upaya pencegahan hanya dilakukan segelintir atau bahkan menjadi domain satu pihak saja maka upaya pemberantasan terorisme tidak akan optimal.

Faktor ketiga yang mendorong maraknya upaya pencegahan dengan pendekatan lunak yang lebih humanis adalah kehadiran masyarakat sipil yang terlibat. Keterlibatan masyarakat sipil merupakan respons terhadap upaya negara selama ini yang sangat dominan dalam penegakan hukum namun tak kunjung dapat mengatasi persoalan terorisme. Tak hanya itu, persoalan ekstremisme berkekerasan dan terorisme di Indonesia ini semakin kompleks. Kelompok dan gerakan teroris bahkan semakin sulit untuk dipahami dan diprediksi. Keterlibatan masyarakat sipil memainkan peran penting dalam pendekatan pencegahan di tengah masyarakat dalam melawan ekstremisme berkekerasan. Dalam hal ini, masyarakat sipil sering diposisikan dengan baik, kredibel, dan berpengalaman dalam bekerja dengan kelompok-kelompok rentan tertentu untuk membantu identifikasi persoalan dan cenderung dapat mengatasi keluhan yang berpotensi memengaruhi individu bergabung dengan kelompok ekstremis.[9] Tak hanya itu, masyarakat sipil cenderung memiliki kapasitas dan pengalaman dalam mengerjakan program-program yang menumbuhkan perdamaian di tengah masyarakat dan dapat memitigasi kondisi struktural yang mendorong penyebaran ekstremisme berkekerasan. Di samping itu, keterlibatan masyarakat sipil tidak hanya terpusat di tingkat

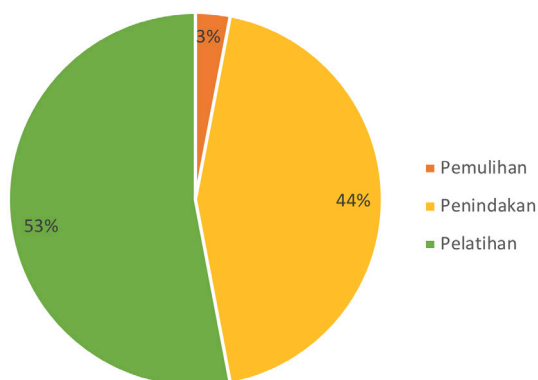
---

9 The Organization for Security and Co-operation in Europe (2018). The role of civil society in preventing and countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism: a focus on South-Eastern Europe. Vienna: The Organization for Security and Co-operation in Europe, hal 10.

nasional. Mereka dapat aktif bergerak hingga level lokal bahkan melakukan beragam kegiatan di tingkat pedesaan.

B. POTRET PENCEGAHAN TERORISME TERKINI

Jika dilihat lebih jauh, upaya pencegahan terorisme mendapatkan perhatian signifikan baik dari kalangan pemerintah maupun nonpemerintah dalam dua tahun terakhir. Data Deteksi Indonesia[10] menunjukkan bahwa telah dilakukan 394 upaya penanganan terhadap potensi ancaman maupun respons terhadap kasus terorisme di Indonesia. Deteksi Indonesia mendefinisikan penanganan terorisme merujuk pada penanggulangan terorisme yang disebutkan dalam Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.[11] Dalam kebijakan tersebut, penanganan terorisme yang disebutkan melingkupi pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional. Dalam portal Deteksi Indonesia, penanganan terorisme dimampatkan menjadi tiga kategori utama yakni pencegahan, penindakan, dan pemulihan (Grafik 14).

Grafik 14: Penanganan Terorisme di Indonesia 2017-2018

Sumber: Deteksi Indonesia (www.deteksiindonesia.com)

Berdasarkan data Deteksi Indonesia, upaya pencegahan merupakan bagian terbesar dari seluruh penanganan yang dilakukan dalam kurun 2017-2018. Ini dapat dilihat dalam Gambar 14 di mana 53% (209 tindakan/peristiwa) penanganan yang tercatat dalam portal Deteksi Indonesia adalah tindak-

---

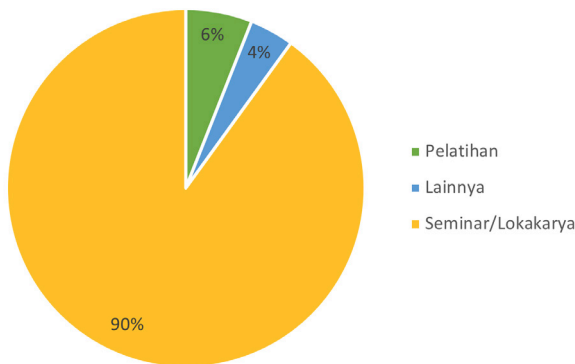
10 Salah satu strategi yang digunakan THC adalah menyediakan *database* tentang terorisme di Indonesia melalui portal www.deteksiindonesia.com. THC menganggap penggunaan *database* tersebut dapat mendukung proses pengambilan kebijakan dan perumusan strategi penanganan ekstremisme dan terorisme di Indonesia.

11 Diambil dari situs Deteksi-Indonesia (Database Terorisme dan Kontra-Terorisme Indonesia), https://www.deteksiindonesia.com/.

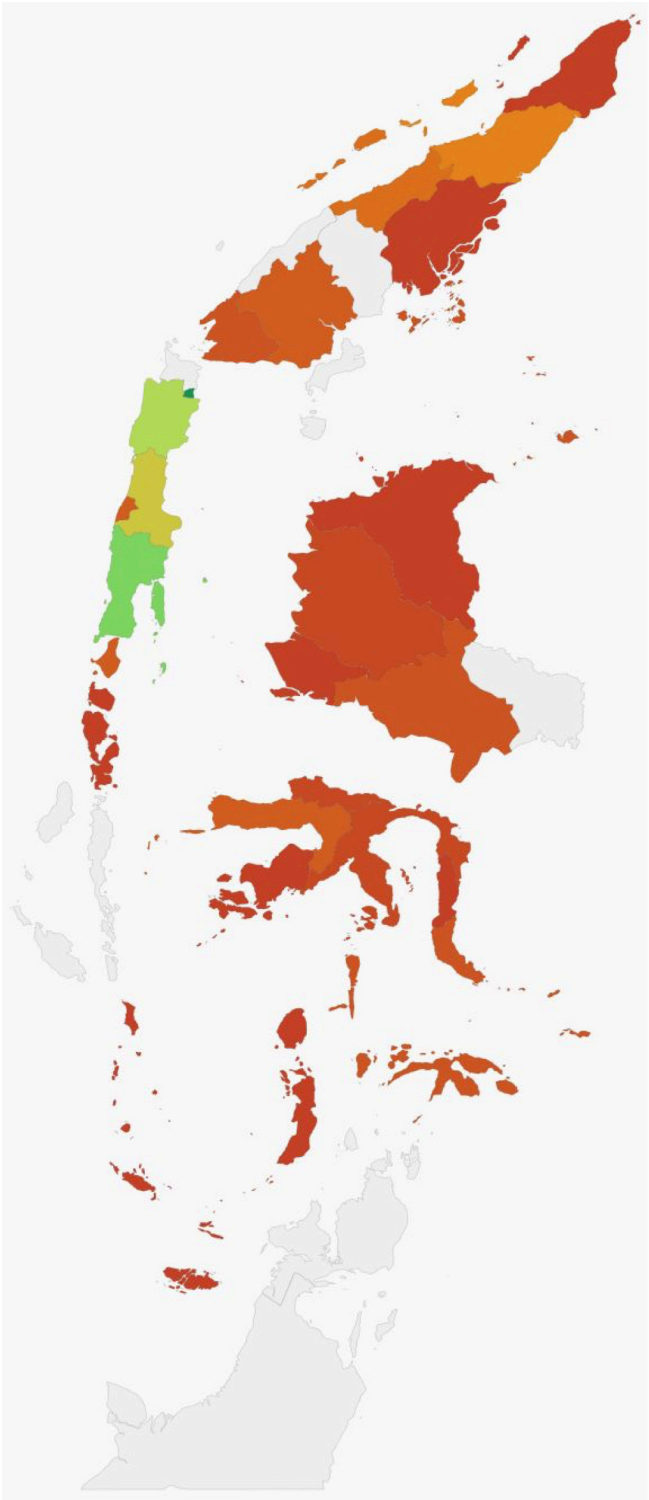
an pencegahan. Salah satu tindakan pencegahan yang tercatat dalam portal tersebut adalah "Dialog Pelibatan Lembaga Dakwah Kampus (LDK) dan Birokrasi Kampus Dalam Pencegahan Terorisme melalui Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme di Kampus". Kegiatan yang diinisiasi BNPT ini dilaksanakan di Jawa Tengah pada September 2017. Dalam kegiatan ini, BNPT mengampanyekan upaya memerangi radikalisme dan terorisme di Indonesia dengan partisipasi aktif dari kelompok muda, terutama mahasiswa.

Lebih lanjut, data Deteksi Indonesia menunjukkan bahwa upaya pencegahan dilakukan dalam beberapa bentuk kegiatan. Selama dua tahun terakhir (2017-2018), bentuk kegiatan yang dominan adalah seminar atau lokakarya, diikuti oleh pelatihan dan kegiatan lainnya (Grafik 15). Sebanyak 90% atau 188 upaya pencegahan adalah kegiatan seminar atau lokakarya yang kerap dilakukan di ruang pertemuan. Bentuk kegiatan tersebut kemudian mendapatkan perhatian publik terkait sejauh mana dampak atau pengaruh serangkaian kegiatan pencegahan efektif dengan waktu dan jumlah peserta yang relatif terbatas.

Grafik 15: Bentuk Pencegahan Terorisme di Indonesia Periode 2017-2018

Bentuk	Persentase
Pelatihan	6%
Lainnya	4%
Seminar/Lokakarya	90%

Sumber: Deteksi Indonesia (www.deteksiindonesia.com)

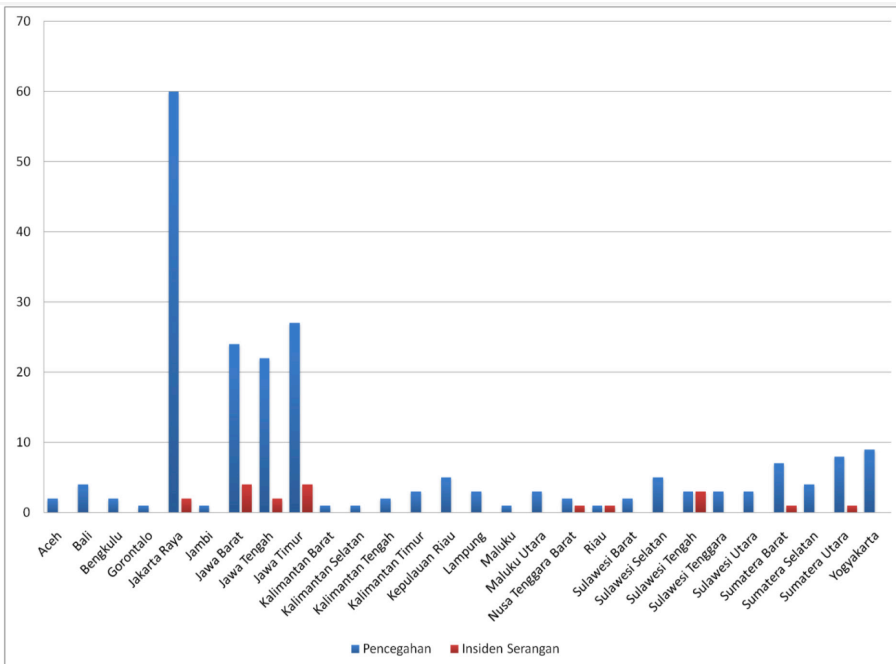
Namun, upaya pencegahan dengan metode yang tidak konvensional juga dilakukan meskipun dalam skala yang lebih kecil. Hal ini dapat dilihat dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Tanoker Ledokombo yang merupakan organisasi masyarakat sipil di Jember. Mereka rutin melakukan kegiatan yang dinamakan Festival Egrang. Kegiatan tersebut diadakan oleh Tanoker setahun sekali dan kini sudah memasuki tahun kesembilan.[12] Hal penting dari festival ini adalah pesan yang disematkan. Ia tidak langsung menyuarakan pesan perang atau anti terhadap radikalisme atau terorisme, melainkan

12 Tanoker, diambil dari https://tanoker.org/festival-egrang/, pada 12 Januari 2019.

Gambar 1: Peta Pencegahan di Setiap Provinsi di Indonesia Periode 2017-2018

Sumber: Deteksi Indonesia (www.deteksiindonesia.com)

berfokus membangun relasi antartokoh dan komunitas serta menciptakan ruang inklusif yang mendorong adanya kerja sama di antara seluruh pihak.[13]

Jika dilihat lebih jauh, upaya pencegahan terorisme sangat terkonsenterasi di Jawa. Data Deteksi Indonesia menunjukkan bahwa 68% kegiatan pencegahan dilakukan di provinsi-provinsi di Pulau Jawa sepanjang dua tahun terakhir (Gambar 1).[14] Terdapat empat provinsi yang sangat dominan kegiatan pencegahan yakni DKI Jakarta (60 kegiatan), Jawa Timur (27 kegiatan), Jawa Barat (24 kegiatan), dan Jawa Tengah (22 kegiatan). Adapun wilayah lain di luar Jawa yang memiliki jumlah kegiatan pencegahan cukup signifikan adalah Sumatra Utara dan Sumatra Barat. Wilayah yang tidak mendapatkan sentuhan kegiatan-kegiatan pencegahan adalah Papua dan Papua Barat.

Grafik 16: Pencegahan dan Serangan Terorisme di Indonesia Periode 2017-2018

Sumber: Deteksi Indonesia (www.deteksiindonesia.com)

---

13 Liputan6.com, Tunggu keseruan pesat Egrang di Jember pada September, 31 Juli 2018. Diambil dari https://www.liputan6.com/regional/read/3604892/tunggu-keseruan-pesta-egrang-di--jember-pada-september, pada 12 Januari 2019.

14 Warna area menunjukkan banyaknya penanganan terorisme yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat sipil sejak Januari 2017. Warna-warna tersebut tidak menunjukkan bahwa suatu provinsi berada dalam kondisi rentan atau tidak. Dalam gambar tersebut, semakin hijau warna dalam peta area/provinsi semakin banyak kegiatan pencegahan yang dilakukan. Penanganan yang dimaksud dalam portal ini mengacu pada Perpres No. 46 Tahun 2010 yang meliputi pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan kesiapsiagaan nasional. Dalam portal ini, penanganan dikelompokkan menjadi pencegahan, penindakan, dan pemulihan. Diambil dari www.deteksiindonesia.com pada Desember 2018

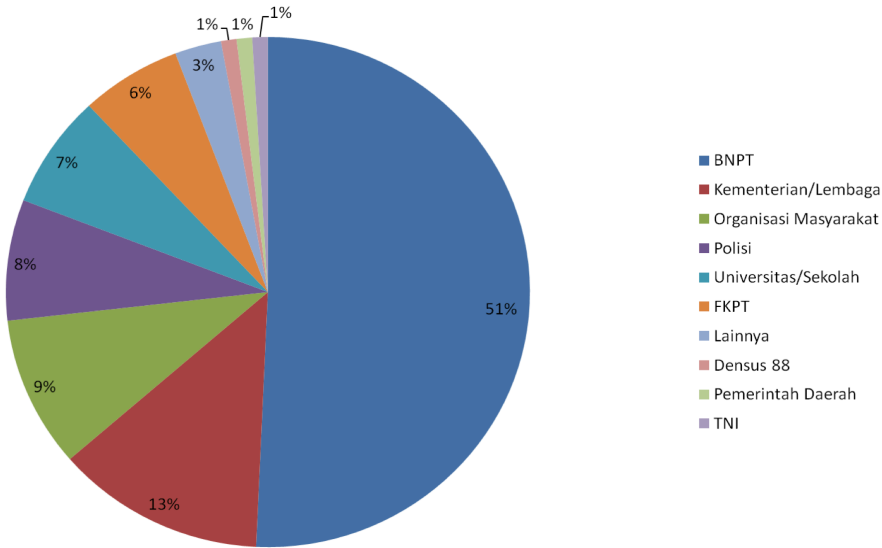
Konsentrasi upaya pencegahan yang dominan di Jawa sejalan dengan pola kekerasan dan ancaman terorisme di Indonesia dua tahun terakhir (Grafik 16). Insiden terorisme di Indonesia sangat terpusat di wilayah Jawa. Dari analisis data Deteksi Indonesia, seluruh insiden terorisme sepanjang 2017-2018 terjadi di delapan provinsi di Indonesia. Sebagian besar insiden (70%) terjadi di Jawa yakni DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Tak hanya itu, Jawa mencetak proporsi tertinggi korban tewas akibat serangan terorisme yakni 75% (39 dari total 52 korban tewas). Adapun wilayah lain, seperti Sulawesi Tengah dan khususnya Poso, merupakan wilayah yang kerap menjadi target aksi teror tak lepas dari masih aktifnya gerakan para mantan kombatan konflik Poso yang kembali berkelompok di bawah Mujahidin Indonesia Timur. Aksi teror di Poso semakin rumit ketika para pelaku bergerilya di tengah hutan dan kerap melakukan serangan secara acak terhadap aparat keamanan dan juga masyarakat sipil. Wilayah lain yang rentan aksi teror adalah Sumatra, khususnya Sumatra Utara, Sumatra Barat, dan Riau. Sedangkan Nusa Tenggara Barat, menurut data SNPK Indonesia, sudah menjadi target serangan teror sejak tahun 2005 khususnya di wilayah Kabupaten Bima.[15]

Lebih lanjut, pencegahan terorisme di Indonesia masih dominan dilakukan oleh pemerintah, terutama pemerintah pusat. BNPT menjadi salah satu aktor dominan dalam upaya pencegahan. Dari analisis data Deteksi Indonesia, 51% atau 106 kegiatan pencegahan dilakukan oleh BNPT di berbagai wilayah di Indonesia selama dua tahun terakhir. Tak hanya itu, FKPT yang berada di bawah kewenangan BNPT juga turut aktif dalam kegiatan pencegahan terorisme di Indonesia dengan menghelat tiga belas kegiatan sepanjang 2017-2018. Pemerintah pusat lewat berbagai kementerian/lembaga terkait juga turut aktif dalam upaya pencegahan terorisme yakni menggelar sekitar 13% kegiatan pencegahan (27 kegiatan). Di samping itu, pihak kepolisian di tingkat daerah juga menjadi aktor penting dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan pencegahan di Indonesia.

Fenomena yang menarik adalah kehadiran organisasi/kelompok masyarakat sipil yang kerap menginisiasi kegiatan-kegiatan pencegahan. Data Deteksi Indonesia mencatat organisasi/kelompok masyarakat sipil menggelar sebanyak 9% atau dua puluh kegiatan pencegahan di berbagai wilayah di Indonesia sepanjang 2017-2018. Tak hanya organisasi/kelompok masyarakat sipil, institusi pendidikan (seperti perguruan tinggi dan sekolah) mulai terlibat dalam upaya pencegahan terorisme di berbagai wilayah. Ini merupakan salah satu upaya merespons maraknya paham radikal terorisme yang masuk ke insti-

15 Diambil dari http://snpk.kemenkopmk.go.id/ pada 12 Desember 2018.

tusi pendidikan.[16] Di sisi lain, data Deteksi Indonesia mencatat keterlibatan pemerintah daerah masih sangat minim dalam upaya pencegahan terorisme. Sepanjang 2017-2018, hanya terdapat dua kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Kondisi ini menjadi catatan tersendiri terkait pelibatan aktor pemerintah daerah yang belum optimal dalam merespons persoalan terorisme di tingkat lokal (Grafik 17).

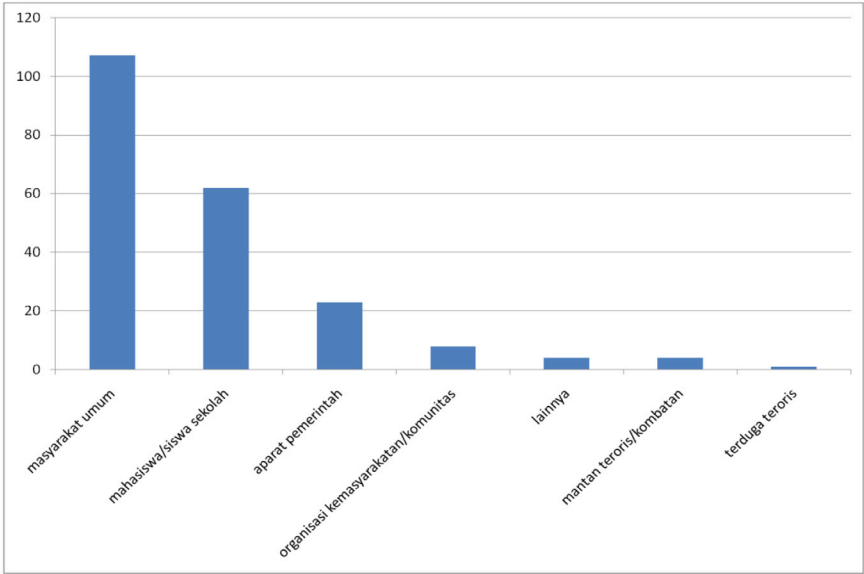
Grafik 17: Aktor Pencegahan Terorisme di Indonesia Periode 2017-2018

Sumber: Deteksi Indonesia (www.deteksiindonesia.com)

Lebih lanjut, upaya pencegahan terorisme di Indonesia dominan menyasar masyarakat umum (Grafik 18). Data Deteksi Indonesia menunjukkan bahwa 51% (107 kegiatan) target kegiatan pencegahan adalah masyarakat umum. Potret ini menggambarkan adanya kecenderungan untuk membangun ketahanan masyarakat dalam menghadapi ancaman serta paham radikal terorisme. Berdasarkan data Deteksi Indonesia, kegiatan-kegiatan tersebut juga menyasar kelompok masyarakat muda dengan kegiatan seperti pelatihan memproduksi konten-konten positif guna menangkal beragam narasi radikal terorisme khususnya di dunia maya. Upaya tersebut merupakan salah satu respons terhadap temuan-temuan kajian atau penelitian yang menyebutkan bahwa kalangan muda rentan terhadap paham terorisme.[17] Dari hasil analisis data Deteksi Indonesia, target lain dari upaya pencegahan terorisme di

16 Kumparan.com, Ramau sumpah mahasiswa untuk tegaknya khilafah di kampus IPB, 17 Januari 2017. Diambil dari https://kumparan.com/@kumparannews/ramai-sumpah-mahasiswa--untuk-tegaknya-khilafah-di-kampus-ipb, pada 12 Januari 2019.

17 Kompas.com, 2 Maret 2016. Diambil dari

Indonesia adalah kelompok mahasiswa. Sebanyak 30% kegiatan pencegahan sepanjang tahun 2017-2018 menyasar kelompok mahasiswa di lingkungan perguruan tinggi. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, mahasiswa dan lingkungan perguruan tinggi memiliki kerentanan terhadap masuknya paham ekstremisme dan terorisme. Pada tahun 2018, BNPT memberi pandangan bahwa saat ini, universitas atau perguruan tinggi menjadi sasaran kelompok-kelompok radikal untuk menyebarkan paham mereka.[18] Hal lain yang patut dicermati dari analisis data Deteksi Indonesia adalah aparat pemerintah menjadi salah satu target kegiatan-kegiatan pencegahan terorisme dua tahun terakhir ini. Salah satu kegiatan yang dilakukan adalah upaya penguatan kelompok guru terhadap paham-paham ekstremisme berkekerasan seperti yang dilakukan di Jawa Barat pada November 2018.[19]

Grafik 18: Target Kegiatan Pencegahan Terorisme di Indonesia Periode 2017-2018

Sumber: Deteksi Indonesia (www.deteksiindonsia.com)

C. TANTANGAN PENCEGAHAN TERORISME DI INDONESIA

Sejauh ini, upaya pencegahan terorisme mengalami beberapa tantangan serius yang dapat memengaruhi dampak yang diharapkan. Studi lapangan ini

18 CNNIndonesia.com, BNPT: kedokteran dan eksakta di 7 PTN terpapar radikalisme, 25 Mei 2018. Diambil dari https://m.cnnindonesia.com/nasional/20180525210629-12-301431/bnpt--kedokteran-dan-eksakta-di-7-ptn-terpapar-radikalisme, pada 13 Januari 2019.

19 NU.or.id, Kemenag dorong penguatan regulasi bagi guru terpapar radikalisme, 11 November 2018. Diambil dari http://www.nu.or.id/post/read/98748/kemenag-dorong-penguatan-regulasi--bagi-guru-terpapar-radikalisme, pada 13 Januari 2019.

menyasar wilayah di setiap provinsi yang dianggap memiliki kerentanan terhadap ancaman terorisme dan acap menjadi sasaran kegiatan pencegahan jika merujuk pada data Deteksi Indonesia kurun 2017-2018. Tidak hanya itu, terkait isu pencegahan, kegiatan wawancara mendalam juga menyasar para pengambil kebijakan di tingkat pusat, para penerima manfaat kegiatan pencegahan, pemerintah daerah, tokoh masyarakat, mantan napiter, forum-forum terkait upaya pencegahan terorisme di tingkat lokal, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil di berbagai wilayah.

- Pencegahan Terorisme Masih Sentralistis

Seperti yang dipaparkan di bagian potret pencegahan terorisme di Indonesia, BNPT menjadi aktor sentral dalam kegiatan-kegiatan pencegahan. Kendati demikian, persoalan muncul ketika seluruh pelaksanaan, mulai dari perencanaan, substansi dan konten, serta tindak lanjut kegiatan dibawa dari pusat ke daerah.[20] Lian Gogali, tokoh masyarakat dan penggerak perdamaian Poso, menyebutkan bahwa sejak awal, pemerintah sangat mengesankan urusan pencegahan terorisme adalah urusan pusat. Oleh sebab itu, masyarakat Poso hanya mengikuti saja program dan kegiatan yang digelar.[21] Kondisi ini menimbulkan pemahaman di tingkat masyarakat bahwa mereka hanya menjadi penonton dan pelengkap kegiatan yang dibawa oleh pemerintah pusat. Ia menambahkan:

> Ya pendekatan BNPT, mereka datang membawa program ke kami, orang Poso. Masalah kami ini, jadi harus dibereskan. Jadi perlu dibereskanlah oleh program mereka, dijelaskan dan dilaksanakanlah kegiatan tersebut. Lalu mau *gimana* mau jadi selesai, orang *ga* merasa memiliki. Oh iya, jadi kemudian datang, habis ini 100 ribu kira-kira ya, 150 ribu. Selesai.[22]

Lebih lanjut, Lian Gogali juga menambahkan dalam konteks Poso, mereka lebih mengetahui persoalan yang dihadapi oleh masyarakat setempat.[23] Ketika intervensi pencegahan tidak berasal dari kebutuhan dan sensitivitas persoalan di tingkat lokal, akan muncul eksklusivitas program dan kegiatan yang berasal dari pusat. Selama ini, masyarakat dan tokoh-tokoh di Poso hanya menjadi undangan ataupun pemberi materi dalam setiap intervensi kegiatan pencegahan terorisme.[24] Mereka tidak dilibatkan dalam proses perumusan

20 Kondisi tersebut merupakan dampak dari kebijakan desentralisasi yang menempatkan urusan keamanan, termasuk upaya penanggulangan terorisme, sepenuhnya sebagai urusan pemerintah pusat. Walhasil, hampir semua upaya penanggulangan terorisme, termasuk intervensi pencegahan, dilakukan oleh pusat (seperti BNPT). Hasil FGD The Habibie Center tanggal 16 Mei 2019.
21 Wawancara dengan Lian Gogali, 18 Juli 2018.
22 Ibid.
23 Ibid.
24 Ibid.

konten maupun substansi yang akan dibahas dalam kegiatan-kegiatan tersebut meskipun mereka mengetahui persoalan terorisme di lapangan. Bahkan, tak jarang mereka mengenal beberapa DPO (Daftar Pencarian Orang) yang dirilis oleh pihak kepolisian.[25] Di sisi lain, intervensi kegiatan pencegahan yang kerap dilakukan oleh BNPT menggunakan bahasa yang dianggap terlalu tinggi dan kurang mengindahkan budaya lokal.[26] Pun, ia minim dialog langsung di tengah masyarakat untuk menyampaikan narasi pencegahan terorisme. Hal ini berimplikasi pada acapnya pesan yang disampaikan tidak mengena di tingkat masyarakat.

Dampak dari minimnya pelibatan masyarakat lokal dalam proses intervesi adalah tidak ada rasa kepemilikan terhadap semangat dan substansi intervensi yang dilakukan. Masyarakat merasa tidak memiliki tanggung jawab untuk memperbesar dampak intervensi pencegahan yang telah dilakukan. Dampak lainnya adalah tidak ada keberlanjutan kegiatan pencegahan di tingkat lokal yang diinisiasi oleh masyarakat lokal. Padahal, dalam konteks Poso, beragam kegiatan telah banyak dilakukan seperti pembangunan karakter, penguatan nilai-nilai Pancasila, kewarganegaraan, dan Garis Besar Haluan Negara.

Tidak hanya masyarakat lokal yang merasakan watak sentralistis kebijakan pencegahan terorisme di Indonesia. FKPT yang notabene merupakan forum yang berada di bawah kewenangan BNPT juga merasakan bahwa program dan kegiatan pencegahan sangat didominasi oleh pusat.[27] FKPT sebagai sebuah forum di tingkat provinsi diharapkan dapat menggali potensi bahaya serta mengidentifikasi masalah radikalisme dan terorisme di daerah-daerah.[28]

Meski demikian, menurut Meiliana, anggota FKPT Sumatra Utara, semua program dicetuskan BNPT. Maka, FKPT berperan seperti perpanjangan tangan untuk pemanggilan peserta dan penyiapan tempat.[29] Ia juga menuturkan bahwa:

> Seperti kegiatan pelatihan video pendek, seperti tahun lalu, Mathias Muchus. Seperti tahun ini juga, ada Christine Hakim atau siapa, nah, itulah dia. Jadi, semua narasumber dari mereka, dari BNPT menyiapkan. Iya,

---

25 Ibid.
26 Wawancara dengan Jamaludin, Mantan Sekjen Al-kahiraat dan Dosen Untad, Poso, 14 Juli 2018.
27 Dasar pembentukan FKPT yakni Peraturan Presiden No. 46 tahun 2010 sebagaimana telah direvisi melalui Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2012 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme dan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme No. 2 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme di Daerah.
28 BNPT, Kepala BNPT harapkan FKPT lebih dikenal di Indonesia dalam pencegegahan terorisme, 12 Desember 2018. Diambil dari https://www.bnpt.go.id/kepala-bnpt-harapkan-fkpt-lebih--dikenal-di-indonesia-dalam-pencegahan-terorisme.html, pada 23 Januari 2019.
29 Wawancara dengan Meilintina Ginting, anggota FKPT Sumut, Medan, 27 September 2018.

konsep kegiatan/program dari BNPT. Jadi kita tinggal menjalankan, koordinasi saja.[30]

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa forum lokal tersebut tidak dioptimalisasi, padahal mereka memiliki potensi besar untuk memberikan dampak yang lebih signifikan dalam intervensi pencegahan terorisme di tingkat provinsi. Ini dapat dilihat dari aspek sumber daya manusia di dalam FKPT. Mereka yang terlibat dalam FKPT (seperti FKPT Sumatra Utara) relatif memiliki pengetahuan dan pengalaman yang cukup mumpuni terkait persoalan terorisme di tingkat lokal[31] karena dasar pemilihan anggota FKPT mengutamakan kepemilikan pengetahuan dan pengalaman dalam bidang terorisme. Tak hanya itu, jaringan personal yang dimiliki setiap anggota FKPT dalam lanskap pencegahan terorisme merupakan salah satu nilai tambah yang dapat memperkuat keberadaan forum tersebut.

Sejauh ini, FKPT Sumatra Utara selalu memberikan masukan kepada BNPT di setiap Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas). Mereka selalu mengatakan dalam forum tersebut bahwa merekalah yang memiliki pengetahuan terhadap ancaman dan persoalan terorisme di wilayah Sumatra Utara.[32] Namun, pada praktiknya, BNPT yang memiliki program pencegahan dan FKPT yang menjalankan di tingkat provinsi. Meiliana mengatakan bahwa dengan pola seperti itu, FKPT Sumatra Utara hanya menjadi pelaksana atau EO (*event organizer*).[33] Hal ini yang cukup disayangkan dan FKPT Sumatra Utara mengusulkan dalam Rakornas bahwa alangkah bijak jika perumusan program maupun konten kegiatan intervensi melibatkan mereka karena mereka memiliki orang-orang pendidikan tinggi dan profesor dalam keanggotaannya. Tak hanya itu, upaya memperkuat intervensi pencegahan yang diusulkan FKPT Sumatra Utara adalah mereka dapat secara mandiri dan kreatif membuat kegiatan maupun instrumen yang dianggap sesuai dengan kebutuhan lokal. Tak hanya itu, penggunaan anggaran juga menjadi perhatian FKPT Sumatra Utara yang mana seluruhnya dikontrol oleh BNPT. FKPT tidak memiliki kewenangan dalam penggunaan anggaran. Kondisi ini juga semakin mempersulit gerak FKPT dalam melakukan intervensi pencegahan di tengah masyarakat.[34] Usulan tersebut selalu digaungkan dalam setiap Rakornas BNPT dan FKPT.

---

30 Ibid.
31 Wawancara dengan Zulkarnain Nasution, ketua FKPT Sumut, Medan, 27 September 2018.
32 Wawancara dengan Meilintina Ginting, Medan, 27 September 2018.
33 Ibid.
34 Ibid.

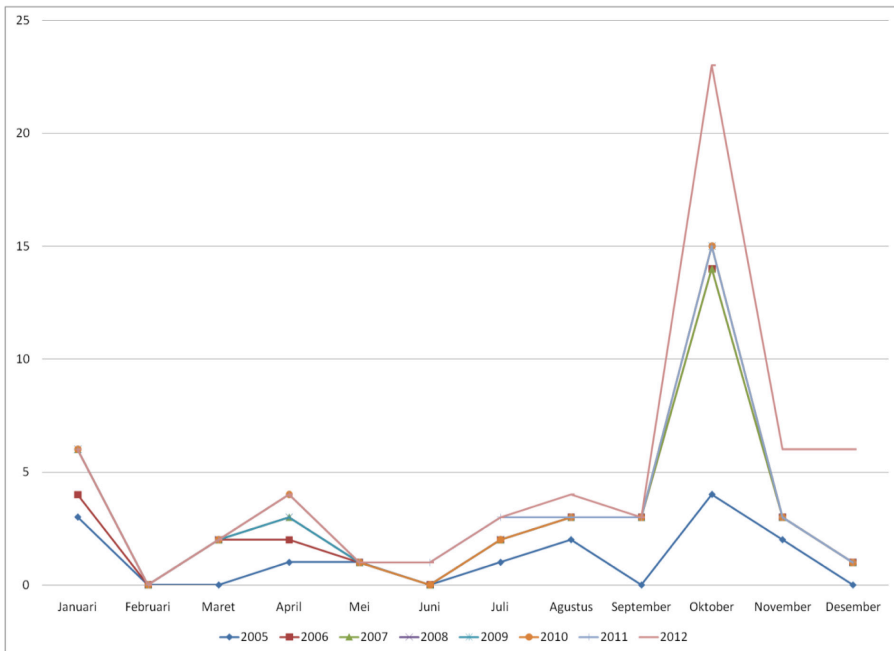
• Intervensi Tidak Menyasar Dasar Persoalan Terorisme

Salah satu tantangan utama dalam intervensi pencegahan terorisme di Indonesia saat ini adalah penyelesaian dasar persoalan terorisme di Indonesia. Jika dilihat di berbagai wilayah di Indonesia, persoalan terorisme memiliki beragam faktor pendorong maupun penarik. Persoalan muncul ketika terjadi penyamarataan strategi dan substansi intervensi pencegahan terorisme di Indonesia. Tak hanya itu, intervensi juga kerap menyasar persoalan di level permukaan, bukan inti dari permasalahan.

Hal ini terjadi pada konteks Poso. Persoalan terorisme muncul di Poso pasca-Perjanjian Malino 1 tahun 2001 (Grafik 19). Salah satu penyebab maraknya persoalan terorisme di Poso adalah penyelesaian konflik masa lalu yang belum tuntas.[35] Tiga persoalan utama residu konflik masa lalu yang belum selesai adalah penegakan hukum, persoalan kepemilikan tanah, dan keadilan sosial. Tiga persoalan ini yang kerap mendorong masyarakat mudah terperangkap ajakan kelompok teroris yang berasal dari luar Poso. Tak hanya itu, persoalan yang belum selesai tersebut mendorong menguatnya dendam kelompok masyarakat yang dianggap bisa disalurkan melalui gerakan kelompok teroris. Salah satu kasus yang menarik adalah kemunculan Santoso yang menjadi tokoh sentral dalam gerakan terorisme di Indonesia. Lewat Mujahidin Indonesia Timur, Santoso melakukan serangkaian aksi teror dan diduga melakukan pelatihan militer di wilayah hutan Poso. Dalam wawancara dengan Nur Ali, ia menyebutkan bahwa dahulu Santoso bukanlah tokoh sentral dalam gerakan konflik sosial di Poso.[36] Ia hanya bagian dari korban kekerasan konflik Poso. Namun, Nur Ali menambahkan, dendam yang begitu mendalam ditambah dengan persoalan kepemilikan tanah yang tidak kunjung selesai mendorong ia bergabung dengan kelompok teroris. Selama sepuluh tahun terakhir, Santoso merupakan tokoh utama gerakan teroris di Poso dan menjadi DPO utama kepolisian.[37] Nur Ali juga menambahkan bahwa Santoso merupakan orang yang banyak mendapatkan pelatihan-pelatihan perdamaian pasca-Deklarasi Malino 1, namun hal tersebut tidak dapat menghilangkan pengalaman Santoso terhadap konflik Poso.[38]

---

35 Wawancara dengan Rusli Syuaib, Poso, 17 Juli 2018.
36 Wawancara dengan Nur Ali, Palu, 14 Juli 2018.
37 Kompas.com, DPO teroris Poso bertambah 17 nama, tiga orang perempuan, 20 Januari 2016. Diambil dari https://regional.kompas.com/read/2016/01/20/10372871/DPO.Teroris.Poso.Bertambah.17.Nama.Tiga.Orang.Perempuan, pada Februari 2019.
38 Wawancara dengan Nur Ali, Palu, 14 Juli 2018.

Grafik 19: Insiden Terorisme di Poso 2005-2012

Sumber: SNPK Indonesia (www.snpk.kemenkopmk.go.id)

Persoalan terorisme di Poso semakin rumit ketika dihadapkan dengan strategi intervensi pencegahan terorisme yang tidak menyasar inti permasalahan. Di satu sisi, kegiatan seminar maupun pelatihan kelompok muda dalam membuat konten perdamaian yang dilakukan di Poso dapat bermanfaat, namun tidak menghentikan dendam keluarga korban konflik yang cenderung lebih memilih membalas dengan jalan teror berkekerasan.[39] Hal senada juga dipaparkan oleh Ruwaihida Untingo:

> Sesudah Deklarasi Malino, pemerintah tidak berpihak ke penyelesaian persoalan pascakonflik, jadi karena sudah deklarasi itu aparat sudah anggap cukup. Padahal, menurut kacamata teman-teman Muslim, ada ketidakadilan. Nah itu di situ sehingga semua emosi, balas dendam, dan lain sebagainya itu muncul.[40]

Ditambahkan oleh Ruwaihida Untingo, poin-poin Deklarasi Malino menitikberatkan pada pembangunan ekonomi tetapi implementasinya kecil.[41] Padahal, ketika masyarakat Poso memiliki sumber daya manusia yang baik dan ditopang ekonomi yang baik pula, pemahaman radikal terorisme akan mudah

39 Wawancara dengan Rusli Syuaib, Poso, 17 Juli 2018.
40 Wawancara dengan Ruwaihida Untingo, aktivis perempuan peduli poso dan anggota deklarator Malino, Poso, 17 Juli 2018.
41 Ibid.

dicegah. Lian Gogali juga menuturkan bahwa ketika intervensi pencegahan yang dilakukan oleh BNPT maupun pihak terkait di Poso tidak dapat menyelesaikan ancaman terorisme, hal itu akan mengganggu upaya rekonsiliasi yang diupayakan di Poso kemudian hari.[42] Terlebih, segregasi permukiman antara komunitas Muslim dan Kristen masih sangat kuat di wilayah Poso saat ini. Wilayah kota didominasi komunitas Muslim, sedangkan yang bermukim di Tentena mayoritas komunitas Kristen. Kondisi masyarakat yang tersegregasi menyebabkan interaksi yang tidak optimal di antara kedua komunitas itu. Interaksi yang minim di antara kedua komunitas tersebut adalah tantangan utama menjadikan terorisme musuh bersama.

- Minimnya Keterlibatan Pemerintah Daerah

Tantangan lain dalam upaya intervensi pencegahan terorisme di Indonesia adalah minimnya keterlibatan pemerintah daerah. Tidak hanya di Indonesia, beberapa negara juga mengalami persoalan serupa. Di Australia, contohnya, pemerintah lokal menjadi bagian yang "terlupakan" dalam perang melawan terorisme.[43] Tak hanya itu, di Filipina, militer sangat dominan dalam menyusun dan menjalankan strategi kontra-terorisme, dan hal ini mengesampingkan peran pemerintah lokal yang memiliki potensi besar untuk membangun wilayah-wilayah rawan, seperti Mindanao.[44]

Jika dilihat dari analisis data Deteksi Indonesia, inisiatif pemerintah daerah dalam upaya pencegahan hanya 1% dari total kegiatan pencegahan yang dilakukan sejak 2017-2018. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan pemerintah daerah masih belum memiliki peran signifikan dalam lanskap penanganan terorisme. Padahal, pemerintah daerah dapat melakukan beragam intervensi pencegahan, seperti upaya memfasilitasi akses sumber daya di bidang layanan kesehatan dan kesejahteraan yang dapat meningkatkan kemampuan masyarakat untuk memenuhi tantangan ekstremisme. Tak hanya itu, pemerintah daerah dapat turut memberdayakan kelompok-kelompok rentan seperti para napiter (narapidana terorisme). Upaya ini memang kerap dilakukan, akan tetapi kegiatan masih berorientasi pada pemberian modal usaha.[45] Salah satu pejabat Dinas Sosial Poso mengatakan bahwa upaya ini sudah dilakukan beberapa tahun terakhir, namun kendala yang dihadapi

42 Wawancara dengan Lian Gogali, Poso, 18 Juli 2018.
43 Governmentnews.com.au, Local government the forgotten actor in thwarting terrorism, 3 September 2018. Diambil dari https://www.governmentnews.com.au/local-government-the-forgotten-actor-in-thwarting-terrorism/, pada 23 Februari 2019.
44 Peter Chalk, The Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia: A Net Assessment, Rand National, h. 144. Diambil dari https://www.rand.org/pubs/monographs/MG846.html.
45 Wawancara Fuad Amhar, Kepala Bidang Reintegrasi Sosial, Dinas Sosial Poso, Poso, 16 Juli 2018.

adalah keberlanjutan kegiatan tersebut dan sejauh mana modal usaha dapat menjadi pemicu jalannya roda usaha para napiter.[46]

Dari hasil analisis temuan lapangan tim The Habibie Center, terdapat tiga alasan utama minimnya keterlibatan pemerintah daerah dalam intervensi pencegahan terorisme di Indonesia. *Pertama*, pendekatan dan strategi yang tidak tepat. Kelompok ekstremis kerap dijadikan sebagai pelindung kebijakan-kebijakan penguasa daerah. Sebaliknya, mereka akan dijatah pengerjaan proyek-proyek daerah. Kondisi seperti itu terjadi di Poso satu dekade terakhir. Lian Gogali mengatakan bahwa:

> Sangat banyak. Baik kelompok maupun individu. Saya *nggak* bisa sebut orangnya, tapi saya tahu orangnya dan tahu kelompoknya. Sederhana saja, yang saya bisa bilang sekarang, ya. Bagaimana kelompok-kelompok, apa namanya, eks-kombatan itu dipelihara untuk melindungi korupsi. Itu banyak pengalaman kita aksi. Jadi ada semacam *prestige* untuk jadi namanya eks-teroris itu. Eks-napi itu *prestige*, mereka *ngancem* kita, kita langsung takut. Padahal ya, dibiayai *gimana* caranya. Saya ingat sekali itu teman-teman mau aksi antikorupsi karena sudah jelas korupsi dana kemanusiaan waktu pas konflik *gitu* ya, diancam, itu jangan sampai keluar dari halaman. Kalau keluar keluarga diancam, yang disuruh memang eks-kombatan.[47]

Jika dilihat lebih jauh, pola intervensi semacam ini dapat menghilangkan semangat kontra-terorisme di tengah masyarakat. Dengan menggunakan strategi tersebut, pemerintah daerah dapat kehilangan legitimasi dalam upaya pemberantasan terorisme di tingkat lokal. Bahkan, dalam konteks Poso, Lian Gogali menyebutkan pola tersebut akan memicu pandangan masyarakat bahwa pemerintah dan kelompok ekstremislah yang sebenarnya sedang melakukan teror terhadap mereka.[48]

Alasan kedua minimnya keterlibatan pemerintah daerah adalah sensitivitas terhadap isu radikalisme dan terorisme yang belum terbangun kuat. Kepala BNPT dalam paparan di Rapat Koordinasi (Rakor) Sinergitas Kebijakan Pemerintah untuk Mempercepat Pencapaian Target Kinerja RPJMN Tahun 2015-2019 pada tahun 2018 menyatakan bahwa pemerintah daerah diharapkan tidak abai terhadap fenomena radikalisme dan terorisme di daerah masing-masing.[49] Isu sensitivitas menjadi persoalan di hampir seluruh pemerintah daerah di Indonesia, terlebih wilayah yang selama ini tidak pernah mengalami

---

46 Ibid.
47 Wawancara dengan Lian Gogali, Poso, 18 Juli 2018.
48 Ibid.
49 Damailahindonesaku.com, Peran pemerintah daerah sangat vital dalam penanggulangan terorisme, 23 September 2018. Diambil dari https://damailahindonesiaku.com/peran-pemerintah--daerah-sangat-vital-dalam-penanggulangan-terorisme.html, pada 23 Februari 2019

gangguan atau ancaman langsung aksi terorisme. Tak jarang, pemerintah daerah terkaget-kaget ketika baru dihadapkan dengan aksi nyata kelompok terorisme seperti yang terjadi di Lamongan. Bupati Lamongan mengaku kaget ketika masih ada sel-sel jaringan teroris aktif di wilayahnya pascapenyerangan pos polisi di Kecamatan Paciran pada November 2018.[50]

Di samping itu, isu sensitivitas di pemerintah daerah juga disebabkan oleh beragam kegiatan pencegahan yang cenderung tidak efektif. Salah satu dosen di Kabupaten Jember mengatakan bahwa selama ini, pemerintah (dalam hal ini bupati) memang telah melakukan kegiatan-kegiatan terkait terorisme.[51] Akan tetapi, efektivitas kegiatan tersebut belum optimal. Hal ini disebabkan kegiatan-kegiatan masih terlalu menyentuh isu-isu permukaan terkait terorisme maupun gerakan ekstremis berkekerasan di Jember. Tak hanya itu, pemerintah daerah khususnya di tingkat kabupaten/kota kerap dijadikan penyelenggara atau memfasilitasi kegiatan pemerintah provinsi belaka.

Minimnya keterlibatan pemerintah daerah juga disebabkan oleh tidak tersedianya aturan perundangan yang mengatur peran penting pemerintah daerah dalam setiap upaya pemberantasan terorisme. Bahkan, dalam diskusi dan perdebatan publik wacana revisi UU Terorisme, keterlibatan pemerintah daerah sangat jarang diusulkan. Perhatian publik malah sangat tertuju pada ranah penegakan hukum dan keterlibatan TNI dalam kontra-terorisme. Kondisi ini yang menyebabkan pemerintah daerah cenderung gagap ketika dihadapkan dengan aksi nyata kekerasan terorisme. Seperti pada kasus kota Surabaya, pemerintah daerah setempat langsung menerapkan kebijakan sistem peringatan dini kegiatan terorisme pascaserangan bom gereja Mei 2018.[52]

- Peran Masyarakat Sipil dalam Pencegahan Terorisme di Indonesia

Dalam satu dekade terakhir, masyarakat sipil (termasuk organisasi keagamaan) memiliki peran penting dalam upaya pencegahan terorisme di Indonesia. Maraknya organisasi masyarakat sipil yang terlibat dalam intervensi pencegahan terorisme diakibatkan oleh dominasi penegakan hukum sebagai pendekatan utama pemberantasan terorisme di Indonesia, terutama pasca-Bom Bali 1 tahun 2002. Salah satu agenda utama keterlibatan masyarakat sipil adalah memperkuat relasi antarkomunitas yang ada dalam merespons persoalan terorisme dengan tujuan membangun ketahanan sosial

---

50 Sindonews.com, Bupati Lamongan Fadeli: saya hormat pada Bripka Andreas, 21 November 2018. Diambil dari https://jatim.sindonews.com/read/3635/1/bupati-lamongan-fadeli--saya-hormat-pada-bripka-andreas-1542791500, pada 12 Maret 2019

51 Wawancara dengan Akhmad Taufiq, akademisi Universitas Negeri Jember, Jember, 10 Agustus 2018.

52 Okezone.com, Surabaya terapkan system pendeteksi teroris, 16 Mei 2018. Diambil dari https://news.okezone.com/read/2018/05/16/519/1898823/surabaya-terapkan-sistem-pendeteksi-teroris, pada 23 Maret 2019.

masyarakat di tengah terpaan paham dan aksi terorisme. Upaya membangun ketahanan yang dilakukan organisasi/kelompok masyarakat sipil tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan kesadaran publik, namun juga turut membangun jaringan dan jembatan pemahaman lintas komunitas terkait ancaman terorisme. Fokus ini diisi oleh masyarakat sipil guna melengkapi perhatian pemerintah yang terpaku pada pendekatan keamanan dan hukum.

Beragam metode dicoba oleh masyarakat sipil dalam intervensi kegiatan pencegahan terorisme di Indonesia. Salah satu hal menarik yang dilakukan adalah mengadopsi budaya lokal untuk menyampaikan pesan. Hal ini dilakukan oleh Ciciek Farha lewat organisasinya, Tanoker Ledokombo, yang dalam sembilan tahun terakhir mengadakan Festival Egrang. Menurut Ciciek Farha, Festival Egrang di Jember merupakan salah satu tradisi lokal yang diangkat menjadi festival.[53] Festival tersebut terbukti mampu memperkuat ketahanan sosial di tengah masyarakat, komunitas, dan keluarga. Setiap warga desa dapat terlibat dalam festival tersebut, baik sebagai panitia penyelenggara maupun peserta dengan berbagai tugas dalam penyelenggaraan acara tahunan tersebut. Ciciek Farha juga menambahkan bahwa ia dan masyarakat desa yang dominan, yaitu para buruh migran, mengedepankan aspek *collaborative parenting* yang menekankan pola pengasuhan anak secara gotong royong. Setiap orang tua yang ada ikut terlibat dalam memberikan peringatan, pendidikan, maupun pengetahuan terhadap anak-anak di desa.[54] Menurutnya, upaya ini dapat efektif untuk menghadapi persoalan terorisme pasalnya deteksi dini dapat dilakukan keluarga.[55] Jadi, kalau ada anak terindikasi mengikuti paham radikal teroris, sudah menjadi tanggung jawab orang tua di desa untuk mendiskusikan persoalan tersebut. Hal ini dilaksanakan untuk menghindari tuduh-menuduh di tengah masyarakat.

Temuan lapangan tim The Habibie Center juga menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat sipil dalam pencegahan terorisme dilakukan oleh para mantan napi teroris. Hal ini terjadi di Kabupaten Lamongan. Lewat organisasi Yayasan Lingkar Perdamaian (YLP) pimpinan Ali Fauzi, beragam upaya untuk meningkatkan kesadaran publik terhadap ancaman terorisme dilakukan di tingkat lokal. Selain berfokus merangkul mantan napi-napi teroris, YLP juga mendorong orang-orang yang terlibat dalam organisasi menjadi contoh bahwa mantan napiter dapat kembali masuk ke tengah kehidupan masyarakat. Seperti yang dilakukan oleh Iswanto dari YLP, yakni:

> Ya, saya ubah dari perilaku dan sikap saya sendiri, yang mungkin dulu saya jarang komunikasi dengan masyarakat sini, entah bagaimana caranya,

53 Wawancara Ciciek Farha, Direktur Tanoker Ledokombo Jember, Jember, 7 Agustus 2018.
54 Ibid.
55 Ibid.

> akhirnya saya masuk di masjid. Kebetulan saya jadi pengurus masjid dan saya jadi tim adat masyarakat di sini. Makanya saya bisa bermasyarakat dengan orang sini. Sampai saya jadi ketua RW-nya, yang memang dulu *nggak* pernah ada. Mana pernah saya mau di dunia pemerintah. Sebetulnya kalau kita banyak bersentuhan dengan yang berbeda itu *kan* bisa mendewasakan kita. Dulu *kan* anggapan saya sama *temen-temen*, kita yang paling benar.[56]

Tak jarang, YLP juga melakukan kegiatan-kegiatan di luar Lamongan sebagai upaya memperluas jangkauan intervensi pencegahan. Seperti pada Agustus 2018, Ali Fauzi sebagai ketua YLP berkesempatan mengisi dialog dengan pemerintah daerah dengan tema pelibatan masyarakat dalam pencegahan terorisme di Kabupaten Morotai.[57]

Upaya pencegahan terhadap ancaman terorisme juga dilakukan masyarakat sipil yang berfokus pada kalangan anak muda. Radikalisasi di kelompok muda memang menjadi persoalan serius lima tahun terakhir. Hasil penelitian Maarif Insitute menunjukkan bahwa benih radikalisme di kalangan pemuda Indonesia berada pada taraf yang mengkhawatirkan.[58] Kelompok masyarakat sipil merespons persoalan tersebut melalui beragam intervensi pencegahan terutama pada kelompok muda di lingkungan sekolah dan kampus. Peace Generation adalah salah satu organisasi masyarakat sipil yang berfokus di isu tersebut. Dengan pembelajaran berbasis dua belas nilai dasar perdamaian dalam modul yang disusun, mereka melakukan beragam kegiatan yang mengedepankan perdamaian dan toleransi di kalangan siswa sekolah (SD hingga SMA).[59]

Tak hanya itu, kelompok masyarakat sipil juga berfokus pada isu perempuan dan terorisme. Sebagai contoh, kelompok masyarakat sipil di Poso melakukan beragam intervensi pencegahan yang menjadikan kelompok perempuan penerima manfaat utama. Ruwaihida Untingo mengatakan bahwa:

> Jadi pelatihan-pelatihan yang banyak itu, Pak, memang pelatihan tentang peningkatan kapasitas perempuan di bidang ekonomi. Pascakondisi kemarin, Pak, *kan* memang ekonominya ambruk seluruhnya. [Ada] yang kehilangan rumah, kehilangan lapangan pekerjaan. Jadi, maksud saya,

---

56 Wawancara dengan Iswanto, Ketua YLP, Lamongan, 7 Agustus 2018.

57 Detikperistiwa.com, Pemkab Pulau Morotai gelar dialog pencegahan terorisme dengan FKPT, 7 Agustus 2018. Diambil dari https://www.detikperistiwa.com/news-68505/pemkab-pulau-morotai-gelar-dialog-pencegahan-terorisme-dengan-fkpt.html, pada 23 Februari 2019.

58 Kompas.com, 2 Maret 2016.Diambil dari

59 CNNIndonesia.com, Peace Generation: agen perdamaian berhaluan keras, 12 Juni 2015. Diakses dari https://m.cnnindonesia.com/hiburan/20150612072400-241-59557/peace-generation-agen-perdamaian-berhauluan-keras, pada 24 Mei 2019.

> yang bagusnya ke depan itu peningkatan kapasitas perempuan. Bagaimana memberikan pemahaman pada ibu-ibu yang tidak berada.[60]

Tak hanya itu, kelompok masyarakat sipil di Poso, seperti Mosintuwu, juga aktif melakukan beragam kegiatan pencegahan terorisme terhadap kaum perempuan. Lian Gogali sebagai penggagas organisasi Mosintuwu bahkan pada 2014 turut terlibat dengan ibu-ibu di Poso Pesisir dalam merespons ancaman terorisme yang pada saat itu sedang meningkat pascagerakan kelompok Santoso.[61]

Lebih lanjut, terdapat dua tantangan utama beragam kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat sipil yakni keberlanjutan kegiatan program dan sinergi dengan pemerintah. Keberlanjutan kegiatan program menjadi salah satu isu penting dalam gerakan masyarakat kontra-terorisme. Hal ini disebabkan sebagian besar pendanaan program kegiatan pencegahan terorisme bersumber dari lembaga donor. Ketika pendanaan atau durasi program selesai, seluruh kegiatan juga akan berhenti. Kondisi ini banyak dialami oleh kelompok masyarakat sipil yang berfokus pada isu kontra-terorisme. Lian Gogali mengatakan bahwa:

> Kegiatan-kegiatan di Poso terkait terorisme memang sangat bergantung sama donor. Kalau tidak ada donor, kegiatan mati. Aktivitas tidak ada. Namun hal itu yang coba saya dan teman-teman atasi bahwa bisa juga bergerak tanpa selalu ada donor, jadi kita kerja sukarela mengadvokasi masyarakat dan juga meningkatkan pengetahuan dan kapasitas mereka khususnya yang terkait dengan terorisme dan perdamaian.[62]

Persoalan tersebut memang tidak hanya terjadi di Indonesia saja. Di Singapura, keberlanjutan program The Community Engagement Programme (CEP) yang digagas pada 2006 menjadi persoalan besar.[63] CEP dianggap dapat bermanfaat secara luas, terlebih jika dibandingkan tidak ada program untuk merespons ancaman terorisme sama sekali.

Sinergi pemerintah dan masyarakat sipil dalam kegiatan pencegahan kerap kali menjadi salah satu tantangan utama. Sering kali pemerintah dan masyarakat sipil bergerak sendiri-sendiri dalam melakukan intervensi pencegahan di satu wilayah. Tak jarang, kegiatan-kegiatan mereka saling bertolak belakang dalam upaya pencegahan terorisme. Persoalan ini semakin kompleks ketika tidak ada aturan maupun kebijakan yang mendorong adanya sinergi di antara kedua aktor tersebut. Dalam UU terorisme terbaru, tidak ditemukan

---

60 Wawancara dengan Ruwaihida Untingo, Poso, 17 Juli 2018.
61 Wawancara dengan Lian Gogali, Poso, 18 Juli 2018.
62 Ibid.
63 Rohan Gunaratna, et al., (2013). *Countering extremism: building social resilience through community engagement*. Singapore: Imperial College Press, hal 27.

pasal maupun ayat yang mendorong adanya sinergi upaya pencegahan antara masyarakat sipil dan pemerintah. Adapun BNPT baru akan merumuskan Rencana Aksi Nasional (RAN) Pencegahan Ekstremisme Berbasis Kekerasan. Dalam RAN tersebut, potensi keterlibatan masyarakat sipil maupun sinergi dengan aktor-aktor kunci, termasuk pemerintah pusat dan daerah, sangat diharapkan sehingga upaya penanganan terorisme di Indonesia dapat lebih komprehensif.

BAB VI

Penindakan

Bagian ini membahas aspek penindakan dari penanganan terorisme di Indonesia. Analisis pada bagian ini berdasarkan pada data yang dikumpulkan oleh tim peneliti melalui penelitian lapangan di Poso, Sulawesi Tengah. Poso merupakan salah satu wilayah di mana operasi keamanan gabungan TNI-Polri untuk memberantas ancaman terorisme masih berlangsung hingga penulisan laporan ini. Data sekunder dari kajian pustaka juga digunakan untuk melengkapi analisis.

Pembahasan dibagi menjadi beberapa bagian. Setelah menempatkan sejarah singkat penindakan terorisme di Indonesia dalam kerangka berpikir yang meliputi faktor-faktor yang mempengaruhi respons negara terhadap ancaman terorisme, bagian ini membahas sejarah terorisme di Poso dan respons negara dalam konteks penindakan terhadap ancaman terorisme di Poso. Dalam bab ini disinggung juga sedikit mengenai faktor-faktor yang menghambat efektivitas penindakan terorisme di Poso. Bagian ini ditutup dengan membahas dampak operasi keamanan kontra-terorisme di Poso terhadap masyarakat setempat.

A. TERORISME DAN PENINDAKANNYA DI INDONESIA

1. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penindakan Terorisme di Indonesia

Sebagaimana disinggung pada bagian sebelumnya, terorisme telah lama menjadi ancaman bagi Indonesia. Sebagaimana argumentasi Wilkinson, terorisme bukanlah insurgensi, perang gerilya, atau kekerasan politik itu sendiri. Terorisme, secara objektif, lebih layak didefinisikan sebagai sebuah metode khusus perlawanan bersenjata yang digunakan sendiri atau menjadi bagian dari kampanye perlawanan bersenjata yang lebih besar. Karena berbagai alasan, terorisme dipilih sebagai metode perlawanan terhadap negara oleh sejumlah kelompok perlawanan di Indonesia.

Sepanjang sejarahnya, perkembangan dinamika penindakan terorisme di Indonesia sebagai bagian dari respons negara terhadap ancaman terorisme dipengaruhi oleh setidaknya dua faktor. *Pertama*, karakteristik ancaman terorisme itu sendiri. Terorisme telah digunakan di Indonesia sebagai salah

satu metode perlawanan kelompok separatis yang melancarkan kampanye insurgensi terbuka terhadap pemerintahan negara. Kelompok Darul Islam dan Negara Islam Indonesia yang dipimpin oleh Sekarmadji Maridjan Kartosuwirjo telah menggunakan metode terorisme dalam perlawanannya terhadap pemerintah pusat pada periode 1950-an hingga 1960-an.

Menyusul operasi keamanan yang dilancarkan oleh negara terhadap kelompok-kelompok separatis pada periode 1950-an hingga 1960-an serta proses pembangunan negara (*state-building*) yang relatif terkonsolidasi pada era tersebut, terorisme digunakan oleh kelompok-kelompok perlawanan ketika mereka bertransformasi menjadi gerakan klandestin ataupun oleh jejaring teroris baru yang muncul kemudian (*designated terrorist organizations*). Pola ini, misalnya, dapat dilihat pada aktivitas kelompok-kelompok seperti Komando Jihad yang aktif pada periode 1970-an hingga 1980-an serta Jemaah Islamiyah pada periode 1990-an hingga 2000-an. Ketika dibingkai sebagai bagian dari separatisme yang mengancam kedaulatan, negara cenderung merespons ancaman terorisme melalui pendekatan keamanan atau militer. Ketika aksi terorisme lebih banyak dilakukan oleh jejaring kelompok teror, pendekatan hukum (*criminal justice system*) lebih diutamakan.

Kedua, dinamika penindakan terorisme juga dipengaruhi oleh perkembangan sosial-politik yang berdampak pada perimbangan posisi dan kekuatan institusional dari institusi-institusi keamanan di Indonesia, terutama TNI dan Polri. Sebagaimana akan dijelaskan pada bagian berikutnya, terutama pada masa Orde Baru di mana militer menjadi kekuatan politik dominan, TNI menjadi instrumen utama penindakan terorisme. Jejaring intelijen teritorial dan kemampuan tempur militer hingga titik tertentu menjadi ujung tombak penindakan terorisme semasa Orde Baru. Sebaliknya, pascakejatuhan rezim Orde Baru yang disusul oleh pelaksanaan agenda Reformasi Sektor Keamanan, perimbangan kekuatan cenderung bergeser ke arah Polri. Hal ini memungkinkan pengutamaan pendekatan penegakan hukum dalam penanggulangan terorisme. Selanjutnya, ketika konsolidasi demokrasi di Indonesia mulai matang, wacana peluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme kembali menguat. Tarik-menarik antara pendekatan keamanan/TNI dan pendekatan penegakan hukum/Polri dalam penanggulangan terorisme di Indonesia dapat diamati di Poso yang sekaligus menjadi kasus utama penelitian ini.

2. Tinjauan Sejarah Penindakan Terorisme di Indonesia

Sebagaimana disinggung sebelumnya, salah satu gerakan perlawanan bersenjata yang paling berpengaruh sepanjang sejarah Indonesia adalah Darul Islam. Darul Islam, yang didirikan oleh politisi Islam radikal S.M. Kartosuwirjo pada akhir 1940-an, menjadi ancaman internal utama yang dihadapi oleh Indonesia pada sebagian besar periode 1950-an hingga awal 1960-an.

Pemberontakan Darul Islam yang dimulai di Jawa Barat awal tahun 1950-an menginspirasi gerakan serupa di Aceh dan Sulawesi Selatan. Dengan doktrin jihadnya, Darul Islam menganggap pemerintahan yang tidak menjalankan hukum Islam sebagai sebuah penyelewengan dan wajib hukumnya untuk diperangi.

Dalam melakukan perlawanan, Darul Islam sering kali memilih aksi teror sebagai metode. Aksi-aksi terorisme terhadap masyarakat sipil dianggap sebagai sudut pandang yang sah. Catatan Solahudin berikut menggambarkan aksi teror yang dilakukan oleh Darul Islam,

> Their main source of income was the various fees levied on communities in territory they controlled, as well as armed robberies. Darul Islam forces would enter villages at night to collect money from the population. If anyone was unwilling to pay, Darul Islam troops would normally enter his or her house directly and seize all available possessions. Darul Islam forces would also frequently enter towns in West Java and occupy them for several hours, usually looting what they could. They destroyed houses and public facilities, killing in the process. In September 1956, for example, fighters carried out attacks for seventeen days in the Tasikmalaya area of East Priangan and burned 254 houses, two mosques and a school. At the end of the year, the terror campaign escalated further. In November, a Darul Islam force of 320 men attacked Terayu and burned 100 houses, while in East Priangan fighters murdered 20 civilians and burned 373 houses in the space of a week. In total, in 1956 they killed 224 people and burned 2044 houses.[1]

Setelah sempat menempuh pendekatan persuasif dengan operasi militer bersifat insidental dan lokal, pada tahun 1959 pemerintah pusat mulai menggelar operasi penumpasan dengan kode Operasi Merdeka yang mengombinasikan konsepsi perang wilayah dan doktrin pertahanan rakyat. Dalam operasi militer ini, Angkatan Darat menjadi komponen utama operasi dengan keterlibatan aktif rakyat dalam sebuah sistem yang disebut “Pagar Betis”. Pergerakan pasukan Angkatan Darat dalam sistem Pagar Betis didukung oleh pengintaian, penembakan udara, dan perbekalan yang diterjunkan Angkatan Udara. Operasi militer melawan Darul Islam berlangsung kurang-lebih tiga belas tahun sampai dengan tertangkapnya Kartosuwiryo pada tahun 1962. Meskipun misinya mengubah Indonesia menjadi sebuah negara Islam pada saat itu gagal, gerakan Darul Islam telah menginspirasi generasi-generasi Muslim radikal berikutnya dengan komitmennya terhadap negara yang berlandaskan hukum Islam dan penekanannya pada jihad.[2]

---

1 Solahudin dan Dave McRae 2013, hal. 40-41.
2 Greg Fealy (2004). Islamic radicalism in Indonesia: the faltering revival? Dalam Krishnasamy

Salah satu lokus lain di mana perlawanan kelompok Muslim radikal terus berlanjut pascakekalahan Darul Islam adalah Aceh. Di Aceh, Hasan Tiro, mantan "duta besar" Darul Islam, mendirikan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tahun 1976. Berbeda dengan gerakan Darul Islam yang bertujuan mendirikan negara Islam di seluruh wilayah Indonesia, GAM lebih sempit dalam tujuannya yaitu memerdekakan Aceh dari Indonesia. Dalam upaya mencapai tujuan tersebut, GAM melancarkan kampanye insurgensi sejak pertengahan 1970-an. Meskipun sempat dikalahkan pada tahun 1977, pemberontakan GAM dimulai kembali pada tahun 1989. Sejak 1990 hingga 1998, Aceh ditetapkan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Pada 2003, pemerintah Indonesia melancarkan operasi militer skala penuh di Aceh dengan kode Operasi Terpadu hingga akhirnya pada tahun 2004, pascabencana tsunami yang melanda Aceh, kesepakatan damai dicapai antara pemerintah Indonesia dan GAM.

Selama melancarkan kampanye insurgensinya, GAM juga menggunakan metode terorisme. Sebab GAM berfokus pada rasa ketidakadilan yang dianggap dialami oleh masyarakat Aceh selama menjadi bagian dari Indonesia, aksi-aksi teror banyak ditujukan pada masyarakat pendatang (transmigran), terutama mereka yang dianggap memiliki hubungan dengan militer. Sejak 1999 hingga 2001, misalnya, lebih dari seratus orang yang dianggap sebagai informan (*cuak*) dieksekusi oleh GAM.[3] Selain itu, GAM juga menarget apa yang dianggap sebagai simbol-simbol dominasi Jawa di Aceh. Sejumlah kantor pemerintahan dan sekolah juga diserang atau dibakar yang memaksa ratusan warga sipil mengungsi.[4]

Sejarah perlawanan bersenjata di berbagai negara menunjukkan adanya keterhubungan yang erat, meskipun rumit, antara separatisme dan terorisme.[5] Kasus-kasus perang internal menunjukkan bahwa perang jenis ini, terutama yang berbentuk perang separatis, selalu disertai dengan tindakan-tindakan teror sistematis yang memang ditujukan untuk memengaruhi kondisi psikologis masyarakat lokal.[6]

Sebagai salah satu metode perlawanan bersenjata, respons negara dalam menindak terorisme juga lebih banyak dilakukan dalam kerangka kontra-insurgensi. Sebagai konsekuensi, TNI menjadi instrumen utama yang

---

Kesavapany (ed.), *Southeast Asian Affairs 2004,* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, hal. 111.

3 Peter Chalk (2001). Separatism and Southeast Asia: the Islamic factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh. *Studies in Conflict & Terrorism,* Vol. 24, No. 4, hal. 255.

4 Ibid., hal. 255–56.

5 Elena Pokalova (2010). Framing separatism as terrorism: lessons from Kosovo. *Studies in Conflict & Terrorism,* Vol. 33, No. 5, hal. 429.

6 Tentang adanya teror sistematis dalam kasus-kasus perang separatis lihat Alexis Heraclides (1997). The ending of unending conflicts: separatist wars. *Millennium: Journal of International Studies,* Vol. 26, No. 3, hal. 679–707.

digunakan oleh negara. Hal ini tergambar dari sejarah operasi militer yang dilancarkan oleh TNI sejak kemerdekaan. Catatan Widjajanto menyebutkan dari total 249 operasi militer yang dilakukan oleh TNI pada periode 1945 sampai 2009, hanya 33 persen yang ditujukan untuk menghadapi musuh dari luar. 67 persen dari jumlah tersebut adalah operasi militer menghadapi ancaman internal.[7] Musuh-musuh internal yang dihadapi umumnya kelompok-kelompok separatis yang menjalankan kampanye insurgensi dan menggunakan metode terorisme seperti disinggung di atas. Pada periode 1950 hingga 1964, di mana pemberontakan lokal marak terjadi, TNI menggelar total 136 operasi militer. Sebagian besar dari operasi ini digelar untuk mengatasi ancaman militer internal yang datang dari perlawanan bersenjata kelompok pemberontak seperti Darul Islam.

Pascakudeta gagal Gerakan 30 September pada tahun 1965, Indonesia memasuki era Orde Baru. Selama di bawah kekuasaan rezim Orde Baru, militer menjadi kekuatan politik yang sangat dominan. Dominasi militer juga berdampak pada dinamika respons negara terhadap ancaman terorisme. Dengan kata lain, sentralitas peran militer dalam penanggulangan terorisme selama periode Orde Baru mendapat legitimasi serta institusionalisasi yang lebih kuat.

Tidak hanya melalui operasi tempur, penanggulangan terorisme yang dilakukan oleh TNI juga dilakukan melalui operasi-operasi intelijen. Pada masa-masa awal Orde Baru, operasi intelijen dilakukan terutama untuk memuluskan konsolidasi kekuatan politik rezim berkuasa. Perwira-perwira tinggi intelijen kepercayaan Soeharto, misalnya, mendekati para petinggi Darul Islam agar bisa memobilisasi para mantan anggota Darul Islam di Jawa Barat dan Jawa Tengah untuk menyerang simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang dituduh mendalangi kudeta tahun 1965.[8] Setelah 1965, hubungan antara mantan anggota Darul Islam dan militer semakin dekat.[9] Sejumlah petinggi militer memberikan imbalan bagi para mantan anggota Darul Islam atas bantuan yang diberikannya, termasuk dengan memberikan sejumlah konsesi bisnis.[10] Pada saat yang bersamaan, manipulasi melalui operasi intelijen juga berhasil memecah belah sejumlah faksi Darul Islam.[11] Untuk sementara waktu, operasi penggalangan yang dilakukan oleh badan-badan intelijen berhasil memadamkan ideologi radikal Darul Islam.

---

7 Lihat Andi Widjajanto (2013). Indonesia's Military Doctrinal Stagnation. *Strategic Review*, 2013. Diambil dari http://www.sr-indonesia.com/web-exclusives/view/indonesia-s-military-doctrinal-stagnation.
8 Solahudin dan Dave McRae 2013, hal. 48.
9 Ibid., hal. 49.
10 Ibid.
11 Kumar Ramakrishna (2015). *Islamist terrorism and militancy in Indonesia: the power of the Manichean mindset.* Singapore: Springer, hal. 181.

Penanggulangan terorisme, terutama selama masa Orde Baru, juga dimungkinkan dengan adanya jejaring komando teritorial Angkatan Darat. Struktur kewilayahan Angkatan Darat ini dibuat paralel dengan struktur pemerintahan sipil, mulai dari tingkat Komando Daerah Militer (Kodam), Komando Resort Militer (Korem), Komando Distrik Militer (Kodim), Komando Rayon Militer (Koramil), hingga Bintara Pembina Desa (Babinsa). Adanya struktur komando operasional kewilayahan ini memungkinkan Angkatan Darat melakukan pengawasan ketat terhadap potensi-potensi ancaman termasuk dari kelompok separatis dan teroris. Sistem peringatan dan penindakan dini juga dimungkinkan dengan adanya komando kewilayahan.

Pada periode 1970-an, upaya revitalisasi kampanye Darul Islam dilakukan dan mengambil bentuk apa yang dilabeli pemerintah sebagai Komando Jihad. Sejumlah aksi terorisme lain dalam kerangka jihad melawan pemerintah juga dilakukan oleh kelompok Komando Jihad pada tahun 1976. Ini termasuk peledakan di Rumah Sakit Immanuel di Bukittinggi, peledakan di sebuah gereja Metodis dan Kolese Budi Murni di Medan, serta peledakan bom dan pelemparan granat di Masjid Nurul Iman di Padang.[12] Di Medan, kelompok ini juga menyerang sejumlah pusat hiburan.[13] Pada tahun 1978, anggota Komando Jihad diduga melakukan peledakan bom pada saat berlangsungnya Sidang Istimewa MPR. Satu bulan setelah peristiwa di gedung MPR, sebuah bom juga meledak di Masjid Istiqlal, Jakarta.

Teror bom terus terjadi memasuki periode 1980-an, termasuk peledakan bom di Candi Borobudur dan rencana peledakan bom di Bali tahun 1985. Pada periode ini juga terjadi kasus pembajakan pesawat DC-9 "Woyla" oleh kelompok yang terafiliasi dengan Komando Jihad. Satuan khusus yang berasal dari Komando Pasukan Sandhi Yudha (Kopasandha) berhasil membebaskan sandera dan melumpuhkan kelima orang pembajak saat pesawat tersebut mendarat di Bangkok, Thailand. Operasi "Woyla" hingga saat ini masih sering dirujuk sebagai bukti kemampuan anti-teror yang dimiliki oleh TNI.

Pola serangan terorisme di Indonesia memasuki fase baru sejak akhir 1990-an. Hal ini terutama berkaitan dengan perubahan target serangan dari yang sebelumnya simbol-simbol pemerintahan Indonesia menjadi jihad melawan Amerika Serikat dan sekutunya. Selain target serangan, taktik serangan bom dan bom bunuh diri pun semakin marak digunakan oleh kelompok-kelompok teror. Serangan 9/11 di AS kemudian diikuti oleh peledakan bom di Kuta, Bali, bulan Oktober 2002. Sebelumnya, pada malam Natal tahun 2000, sejumlah ledakan bom juga terjadi di gereja sejumlah kota. Serangan bom oleh kelompok Jemaah Islamiyah yang merupakan manifestasi kontemporer dari gerakan jihadi-Salafisme terus terjadi di tahun-tahun berikutnya, termasuk di

---

12 Solahudin dan Dave McRae 2013, hal. 62-63.
13Ibid., hal. 63.

Hotel JW Marriott, Jakarta bulan Agustus 2003, di Kedutaan Besar Australia, Jakarta bulan September 2004, di Jimbaran dan Kuta, Bali bulan Oktober 2005, serta di Hotel JW Marriott dan Hotel The Ritz-Carlton Jakarta, Mega Kuningan bulan Juli 2009.

Bersamaan dengan perubahan pola serangan, respons negara terhadap ancaman terorisme juga mengalami perubahan. Demokratisasi dan agenda Reformasi Sektor Keamanan sejak akhir 1990-an hingga pada titik tertentu sempat memperkuat posisi dan legitimasi kepolisian *vis-à-vis* TNI dalam hal operasi keamanan dalam negeri.[14] Pemisahan antara keamanan dan pertahanan secara tegas, meskipun terburu-buru, mempersempit ruang bagi TNI untuk terlibat secara aktif dalam penanggulangan arus baru serangan terorisme pasca-2001. Penguatan kapasitas Polri—misalnya melalui pembentukan Densus 88—serta agenda internasional "*War on Terror*" memberikan momentum bagi penggunaan pendekatan penegakan hukum yang masif dalam penanggulangan ancaman terorisme. Meskipun, sebagaimana disinggung di atas, operasi penanggulangan terorisme tetap menjadi bagian dari tugas pokok TNI, dalam praktiknya penanggulangan terorisme di Indonesia pasca-Reformasi memang didominasi oleh Polri.

B. SEJARAH TERORISME DI POSO

Dinamika ancaman terorisme di Poso tidak dapat dilepaskan dari sejarah konflik horizontal yang terjadi di wilayah tersebut sejak akhir 1990-an hingga awal 2000-an. Konflik yang melibatkan kelompok masyarakat Muslim dan Kristen dan memakan korban hingga ratusan orang ini secara nominal diselesaikan melalui Deklarasi Malino yang ditandatangani pada tanggal 20 Desember 2001.

Pascapenandatanganan Deklarasi Malino, negara mulai membingkai aksi-aksi kekerasan di Poso sebagai aksi teror. Posisi politik yang diambil oleh pemerintah ketika itu adalah menyatakan semua permasalahan yang terkait dengan konflik komunal sebelum 2001 telah diselesaikan melalui proses perdamaian Malino. Oleh sebab itu, semua bentuk kekerasan setelah Deklarasi Malino dianggap oleh pemerintah sebagai aksi terorisme.

---

14 Sebagai bagian dari agenda demokratisasi yang dimulai sejak akhir 1990-an, Reformasi Sektor Keamanan pada dasarnya berusaha melakukan transformasi struktur, legislasi, dan budaya dari institusi-institusi keamanan termasuk militer dan kepolisian. Secara garis besar, Reformasi Sektor Keamanan berupaya membangun institusi-institusi keamanan yang tangguh, modern, dan profesional sehingga mampu menjawab tantangan dan ancaman keamanan kontemporer dalam kerangka tata pemerintahan yang demokratis. Reformasi Sektor Keamanan juga berupaya memperbaiki kondisi pasca penyimpangan peran sosial politik TNI semasa Orde Baru yang dimungkinkan dengan doktrin Dwifungsi. Untuk tinjauan mengenai Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia lihat di antaranya Tim ProPatria (2004). *Reformasi sektor keamanan Indonesia*. Jakarta: ProPatria; Rizal Sukma dan Edy Prasetyono (2003). Security sector reform in Indonesia: the military and the police. Working Paper Series, The Hague.

Deklarasi Malino ternyata tidak menyelesaikan masalah di Poso sepenuhnya. Pihak-pihak yang terlibat dalam konflik komunal, terutama mereka yang berasal dari kelompok Islam, melihat Deklarasi Malino sebagai sebuah proses yang tidak adil. Ketika Deklarasi Malino ditandatangani pada bulan Desember 2001, kelompok Islam menganggap dirinya berada posisi yang kalah dengan jumlah korban yang lebih banyak dibanding kelompok Kristen.[15]

Sebagaimana dituturkan oleh salah seorang informan, terjadi perubahan natur konflik di Poso pada pertengahan 2000-an. Setelah penandatanganan Deklarasi Malino tahun 2001 hingga setidaknya 2006, aksi-aksi kekerasan yang terjadi di Poso masih dapat dilihat sebagai kelanjutan konflik sosial yang terjadi sebelumnya. Warga dari kedua kelompok yang bertikai, Islam dan Kristen, saling serang dengan motif balas dendam. Baru kemudian pada pertengahan 2000-an ini aksi-aksi kekerasan yang dilabeli negara sebagai aksi terorisme yang menyasar simbol-simbol negara mulai marak terjadi. Istilah "thaghut" mulai digunakan oleh kelompok teroris untuk merujuk pada aparat-aparat negara, terutama aparat keamanan yang dijadikan target serangan.[16]

Pengalaman masa lalu dan keinginan untuk membalas dendam menjadi faktor lain yang mendorong munculnya aktivitas terorisme di Poso. Basri misalnya, salah seorang pentolan kelompok teroris Mujahidin Indonesia Timur (MIT) pimpinan Santoso, mulai aktif terlibat dalam aksi teror akibat kekecewaan setelah banyak sanak keluarganya menjadi korban dalam peristiwa pembantaian di Pesantren Walisongo tahun 2000.[17] Kemudian pada tahun 2007, dua adik Basri, Udin dan Toto, juga meninggal dunia. Udin ditangkap oleh aparat kepolisian dalam kondisi hidup tapi kemudian dikembalikan dalam kondisi sudah tidak bernyawa. Video yang merekam penyiksaan terhadap seseorang yang diduga sebagai Toto juga tersebar ketika itu. Menurut penuturan salah satu informan yang diwawancarai oleh tim peneliti, faktor balas dendam juga memengaruhi perubahan target serangan Basri dan kawan-kawan, dari yang sebelumnya komunitas Kristen menjadi aparat negara, terutama aparat kepolisian.[18]

Basri tentu saja tidak sendirian. Banyak di antara mereka yang kemudian bergabung dengan kelompok teroris merupakan mantan kombatan yang sebelumnya juga terlibat dalam konflik komunal di Poso. Deklarasi Malino yang digagas oleh pemerintah pusat untuk menyelesaikan pertikaian antara kedua belah pihak tidak dianggap sebagai sebuah proses yang adil. Proses hukum yang tidak tuntas terhadap para pelaku aksi kekerasan sebelum tahun 2000 juga memperkuat ketidakpuasan di kalangan mereka yang kemudian disebut sebagai teroris ini.

15Wawancara dengan Adriani Badriah, Direktur Celebes Institute, Poso, 14 Juli 2018.
16 Ibid.
17 Ibid.
18 Ibid.

Demikian juga Santoso sendiri. Sebelum bergabung dengan organisasi radikal Jamaah Anshorul Tauhid (JAT) tahun 2009 dan kemudian memproklamasikan dirinya sebagai amir MIT tahun 2012, Santoso ikut ambil bagian dalam konflik komunal yang terjadi di Poso. Dari tahun 2004 hingga 2007, Santoso menjalani hukuman penjara atas kasus perampokan mobil boks untuk *fa'i*. Setelah konflik komunal mereda, Santoso yang kembali dari pengungsian menemukan lahan miliknya dan keluarga sudah diduduki orang lain. Tuntutan pengembalian lahan dan ganti rugi yang dilayangkan Santoso tidak berbuah hasil. Santoso juga disebut pernah mencoba meminta bantuan modal usaha dari pemerintah namun tidak mendapat tanggapan yang berarti. Tumpukan rasa kekecewaan ini yang kemudian diduga ikut memperkuat keinginan Santoso bergabung dengan kelompok radikal dan menjalankan aksi-aksi teror dengan menyasar aparat negara.

Rasa dendam dan kebencian Santoso terhadap aparat negara dibuktikannya melalui sejumlah aksi teror. Pada tanggal 25 Mei 2011, kelompok Santoso melakukan aksi penembakan terhadap anggota kepolisian di dekat kantor Bank BCA di Palu, Sulawesi Tengah. Pada akhir tahun 2012, setelah mengeluarkan surat tantangannya terhadap Densus 88, Santoso dan beberapa anak buahnya menculik dan membunuh dua anggota kepolisian. Selanjutnya pada pertengahan 2013, sebuah bom bunuh diri meledak di Markas Polres Poso. Pelaku penyerangan, Zainul Arifin, diduga anggota jaringan Santoso.

C. PENDEKATAN PEMERINTAH DALAM PENINDAKAN TERORISME

Pada bulan Desember 2001, sebulan setelah peristiwa serangan teroris 9/11 di AS, pemerintah mengumumkan rencana operasi di Poso. Operasi ini bertujuan untuk melucuti senjata kelompok-kelompok yang sebelumnya bertikai dan memulangkan kelompok-kelompok yang berasal dari luar Poso. Setelah diumumkan, butir-butir rencana ini kemudian ikut dimasukkan dalam rencana kerja yang disusun selama proses perdamaian Malino tidak lama setelahnya.

Setelah penandatanganan Deklarasi Malino, pemerintah mulai melaksanakan operasi-operasi di Poso untuk menangani apa yang ketika itu dianggap sebagai sisa-sisa konflik komunal sebelumnya. Pada tahun 2002, pemerintah menggelar operasi pemulihan keamanan dengan kode Operasi Sintuwu Maroso. Dalam menjalankan operasi ini, sebagaimana dicatat oleh salah seorang aktivis kemanusiaan di Poso yang diwawancarai oleh tim peneliti, personil kepolisian mengambil porsi peran terbesar dengan personil TNI ditempatkan sebagai dukungan. Sejumlah lebih dari 3.500 personil diturunkan dalam operasi ini. Operasi Sintuwu Maroso sempat menemukan sejumlah senjata rakitan dan bahan peledak.[19]

19 Laksamana.net (2004). Indonesia: Aceh 'rebels' on Trial. Diambil dari https://reliefweb.int/

Akan tetapi pada tahun 2005, menyusul kasus pemenggalan tiga siswi sekolah menengah, Operasi Sintuwu Maroso yang ketika itu telah diperpanjang hingga tujuh kali menuai banyak kritikan. Meskipun mendapat dukungan sumber daya yang cukup besar, Operasi Sintuwu Maroso dinilai gagal menciptakan perdamaian dan keamanan di Poso. Sejumlah pihak ketika itu mempertanyakan keseriusan pemerintah dalam menangani masalah keamanan di Poso. Gubernur Sulawesi Tengah sempat mengatakan bahwa pada awalnya, tanggung jawab untuk keamanan di Poso diharapkan dapat segera diserahkan kepada aparat setempat setelah target enam bulan pelaksanaan operasi keamanan oleh pemerintah pusat selesai dan pasukan tambahan yang didatangkan dari luar Poso ditarik.

Sebagaimana dicatat oleh salah seorang aktivis kemanusiaan di Sulawesi Tengah yang diwawancarai oleh tim peneliti, pada bulan Oktober 2005, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden No. 14 Tahun 2005 tentang Langkah-Langkah Komprehensif Penanganan Masalah Poso. Inpres tersebut menggarisbawahi urgensi menindak tegas setiap kasus kriminal, korupsi, teror dan mengungkap jaringannya melalui langkah-langkah komprehensif terpadu dan terkoordinasi dengan melibatkan berbagai instansi pemerintah. Presiden menginstruksikan kepada Kapolri untuk melaksanakan pemulihan keamanan dan ketertiban masyarakat dengan dibantu oleh unsur TNI dan potensi masyarakat lainnya. Dengan kata lain, operasi keamanan yang digelar oleh pemerintah pada tahun-tahun ini masih mengedepankan pendekatan penegakan hukum yang didominasi kepolisian dan diperbantukan oleh TNI. Pada bulan Januari 2007, Brigjen Badrodin Haiti, Kapolda Sulawesi Tengah ketika itu, mengeluarkan Maklumat Kepala Kepolisian Daerah Sulteng No. Pol.: MAK/01/I/2007 yang berisi perintah kepada seluruh masyarakat Sulawesi Tengah untuk menyerahkan senjata api dan bahan peledak yang dimiliki atau dikuasai tanpa hak. Temuan Kontras atas bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh kepolisian dalam periode operasi keamanan sejak akhir 2006 hingga awal 2007 menyebutkan bagaimana melalui maklumat tersebut, aparat kepolisian cenderung menggeneralisasi seluruh masyarakat Sulawesi Tengah, khususnya Poso, sebagai kriminal dan teroris atas dugaan kepemilikan senjata api dan bahan peledak.[20] Secara politis, masyarakat Poso telah "dicabut" haknya sebagai warga negara yang seharusnya dilindungi dengan asas praduga tak bersalah dan persamaan di hadapan hukum.[21]

Operasi Sogili merupakan sebuah operasi khusus terpusat yang melibatkan unsur Mabes Polri yang terdiri dari Bareskrim, Densus 88 Anti Teror, Puslabfor, Baintelkam, Babinkam, Sdeops Kapolri, dan Humas Mabes Pol-

report/indonesia/indonesia-aceh-rebels-trial.

20 KontraS (2007). Temuan KontraS bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh kepolisian dalam operasi 22.11.22 di Poso. Jakarta: KontraS.

21 Ibid.

ri. Unsur-unsur ini diperkuat dengan pelibatan unsur Brimob dari Sulawesi Utara, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, dan Brimob Satuan III/Pelopor. Badan Intelijen Negara (BIN) juga dilibatkan dalam operasi ini. Terdapat tujuh satuan tugas (Satgas) dalam operasi ini yang masing-masing dikepalai oleh perwira-perwira yang berasal dari Mabes Polri. Akan tetapi, meskipun secara struktur-organisasional ia merupakan sebuah operasi terpusat, Operasi Sogili menempatkan Kapolda Sulawesi Tengah sebagai penanggung jawab. Model operasi yang melibatkan unsur-unsur terpusat namun secara teknis berada di bawah tanggung jawab kepolisian daerah ini akan terulang pada operasi-operasi keamanan di Poso selanjutnya.

Dalam pelaksanaan Operasi Sogili, Densus 88 Mabes Polri juga mulai mendapat porsi peran yang semakin besar.[22] Dibentuk pada tahun 2004, Densus 88 adalah satuan khusus Polri dengan kualifikasi penanggulangan terorisme, mulai dari ancaman bom hingga penyanderaan. Densus 88 dibentuk sebagai kelanjutan dari Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Operasi Sogili dilakukan oleh tim gabungan yang terdiri dari Densus 88 Mabes Polri, Satgas Brimob, dan Polres Poso. Pelaksanaan Operasi Sogili pada tanggal 11 Januari 2007 menewaskan seorang warga sipil bernama Rianysah—biasa dikenal sebagai Ustaz Rian, salah seorang pengajar di pesantren Al Amanah. Selain itu, satu orang target DPO bernama Dedi Parsan alias Dedi juga tewas. Pada bulan Januari 2007, aparat kepolisian melakukan dua kali operasi penggerebekan terhadap basis kelompok Jemaah Islamiyah di desa Tanah Runtuh. Operasi kedua tanggal 22 Januari menewaskan belasan orang, sebagian di antaranya tidak termasuk di dalam DPO.

Insiden di Tanah Runtuh tahun 2007 ini diyakini sebagai salah satu momen penting dalam pergeseran persepsi pemerintah dan pendekatan keamanan terhadap konflik kekerasan di Poso. Sejak insiden tersebut, aparat kepolisian semakin gencar membingkai aksi-aksi kekerasan di Poso sebagai aksi terorisme. Sejak insiden Tanah Runtuh pula aparat kepolisian mulai menjadi target serangan yang semakin menguatkan persepsi pemerintah tentang ancaman terorisme di Poso.

Pada tanggal 26 Januari 2015, kepolisian menggelar Operasi Camar Maleo. Operasi yang digelar selama enam puluh hari ini bertujuan untuk menangkap dua puluh orang yang berada dalam DPO kepolisian. Operasi Camar Maleo melibatkan personel dari Kepolisian Daerah Sulawesi Tengah dan lima kepolisian resor di wilayah hukum Sulawesi Tengah, satu batalion Brigade Mobil (Brimob) dari Jakarta dan Densus 88. Total personil yang terlibat dalam Operasi Camar Maleo mencapai 1.600 orang. Saat dinyata-

---

22 Ibid.

kan berakhir pada tanggal 26 Maret 2015, Operasi Camar Maleo I berhasil menangkap 15 orang anggota kelompok teroris meskipun Santoso dan Daeng Koro yang merupakan target utama operasi masih berada dalam pengejaran. Daeng Koro sendiri akhirnya terbunuh pada tanggal 3 April ketika dicegat oleh pasukan Brimob saat sedang berusaha melarikan diri.

Selain melakukan operasi penegakan hukum, dalam rangka Operasi Camar Maleo, pemerintah juga melakukan pendekatan persuasif dengan mencoba menggalang figur-figur yang dianggap sebagai pimpinan kelompok-kelompok terduga kriminal dan teroris. Setelah berhasil digalang, figur-figur ini diharapkan dapat meredam penyebaran paham-paham radikal yang ketika itu mulai marak di Poso, termasuk di antara para mantan napiter.[23] Hingga Januari 2016, Operasi Camar Maleo telah diperpanjang hingga empat kali dengan melibatkan lebih dari seribu personil kepolisian dan tujuh ratus personil TNI.

Saat Operasi Camar Maleo IV dinyatakan berakhir, tujuh ratus personil kepolisian tetap ditempatkan di Poso untuk mendukung pelaksanaan operasi keamanan berikutnya yang digelar pemerintah, Operasi Tinombala. Operasi Tinombala secara khusus ditujukan untuk menangkap kelompok pimpinan Santoso. Pada tanggal 18 Juli 2016, Satuan Tugas Operasi Tinombala yang diperkuat oleh personil TNI berhasil menembak mati Santoso.

D. EFEKTIVITAS PENINDAKAN TERORISME DI INDONESIA

Sebagaimana tergambar dalam penjelasan sebelumnya, penindakan terorisme sebagai bagian dari respons negara terhadap ancaman terorisme cenderung dilakukan secara sentralistis. Pendekatan yang sentralistis tersebut tidak hanya terbatas pada operasi keamanan yang digelar oleh TNI dan Polri. Salah seorang anggota Komnas HAM Perwakilan Sulawesi Tengah, misalnya, ketika diwawancarai oleh tim peneliti menyebutkan bahwa tugas kantor perwakilan sebatas menerima pengaduan dan mendampingi jika ada utusan dari kantor pusat Jakarta yang berkunjung.[24] Berkas pengaduan yang diterima oleh kantor perwakilan kemudian akan dikirimkan ke kantor pusat untuk ditindaklanjuti.[25] Saat ada kunjungan, kantor perwakilan juga berperan melakukan koordinasi di lapangan dan menjembatani pertemuan-pertemuan yang dihadiri oleh perwakilan kantor pusat.[26]

Dalam meninjau efektivitas pendekatan yang sentralistis ini, penting juga untuk melihat pengalaman di wilayah lain. Catatan dari Yayasan Lingkar Perdamaian (YLP) di Lamongan, misalnya, menyebutkan adanya bantuan

23 Wawancara dengan Adriani Badriah, Poso, 14 Juli 2018.
24 Wawancara dengan Pejabat Komisi Nasional Perlindungan Hak Asasi Manusia Perwakilan Sulawesi Tengah, Palu, 16 Juli 2018.
25 Ibid.
26 Ibid.

sosial yang diberikan langsung oleh Kementerian Sosial kepada eks-narapidana teroris (napiter) dan mantan kombatan yang tergabung dalam YLP pada tahun 2017. Bantuan tersebut diberikan dalam bentuk pengikutsertaan dalam Program Keluarga Harapan (PKH), Program Indonesia Sehat, Usaha Ekonomi Produktif (UEP), dan Kelompok Usaha Bersama (KUB) yang digunakan oleh eks-napiter dan mantan kombatan untuk beternak kambing dan lembu.

Ketika itu, Menteri Sosial Khofifah Indar Parawansa yang turun langsung untuk memberikan bantuan menyebutkan bahwa bantuan tersebut adalah bentuk kehadiran negara dalam memberikan perlindungan dan jaminan sosial kepada warganya serta melakukan pendekatan kesejahteraan kepada mantan napiter dan kombatan.[27] Dalam proses pemberian dan penggunaan bantuan ini, Dinas Sosial Kabupaten Lamongan hanya berperan sebagai pendamping. Dinas Sosial juga melakukan pendataan terhadap eks-napiter dan mantan kombatan yang belum terdaftar dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional. Salah seorang pejabat Dinas Sosial Kabupaten Lamongan juga menuturkan kepada tim peneliti bagaimana Dinas Sosial membantu para eks-napiter dan mantan kombatan membuat proposal dan laporan penggunaan bantuan dari Kemensos.

Pejabat lain di lingkungan Dinas Sosial Kabupaten Lamongan yang diwawancarai oleh tim peneliti juga mengamini semua kewenangan terkait penanganan eks-napiter dan mantan kombatan di wilayah Kabupaten Lamongan berada di pemerintah pusat. Sering kali, Dinas Sosial hanya berperan menjembatani program-program yang dilakukan oleh Kementerian Sosial. Pejabat tersebut juga menuturkan kesulitan Dinas Sosial dalam melakukan pendampingan karena belum ada anggaran khusus untuk program-program pendampingan semacam ini.

Sejumlah pihak telah lama menyampaikan kritiknya terhadap efektivitas pelaksanaan operasi keamanan di Poso. Rasa saling curiga juga berkembang di antara aparat yang terlibat dalam operasi keamanan itu sendiri. Sempat diberitakan, misalnya, bagaimana TNI menuduh kepolisian tidak menangkap Santoso dengan sengaja agar anggaran untuk operasi kontra-terorisme tetap mengalir ke instansi kepolisian.[28]

Ketegangan institusional bahkan juga terjadi di antara angkatan-angkatan dalam TNI sendiri yang terlibat dalam operasi keamanan di Poso. Salah seorang informan yang diwawancarai oleh tim peneliti menyebutkan bagaimana masing-masing angkatan memiliki pendekatan yang berbeda dalam

---

27 presidenri.go.id, mensos salurkan bantuan untuk eks napiter: negara hadir dalam perlindungan dan jaminan sosial, 2017. Diambil dari http://presidenri.go.id/info-kementrian-lembaga/mensos--salurkan-bantuan-sosial-untuk-eks-napiter-negara-hadir-dalam-perlindungan-dan-jaminan-sosial.html.

28 The expanding role of the Indonesian military. *IPAC Report*, Vol. 19, 2015, hal. 9.

upayanya memulihkan keamanan dan ketertiban di Poso.[29] Dalam hal penggalangan dan pembinaan terhadap mantan napiter dan kombatan, misalnya, masing-masing angkatan cenderung mendekati kelompok yang berbeda.[30]

E. DAMPAK OPERASI KEAMANAN TERHADAP KEHIDUPAN MASYARAKAT DI POSO

Operasi-operasi kontra-terorisme ini dilakukan di tengah penolakan masyarakat Poso atas stigmatisasi teroris.[31] Kontras mencatat bagaimana inkonsistensi pemerintah dalam penyelesaian konflik Poso dan minimnya jaminan keamanan telah memicu masyarakat mengekspresikan kekecewaannya. Reaksi masyarakat inilah yang kemudian direspons oleh pemerintah dengan stigmatisasi teroris, mobilisasi aparat keamanan, serta beragam tindak kekerasan dan dugaan pelanggaran HAM.[32]

Tidak sedikit informan yang diwawancarai oleh tim peneliti menyebutkan bagaimana pelaksanaan operasi keamanan yang berkepanjangan telah memberikan dampak sosial negatif terhadap masyarakat Poso. Selama pelaksanaan operasi keamanan dan pengejaran terhadap kelompok-kelompok teroris, misalnya, aparat keamanan sering kali melarang masyarakat yang tinggal di sekitar daerah operasi untuk menjalankan aktivitas bertani dan berkebun.

Pembatasan terhadap aktivitas bertani dan berkebun berdampak cukup besar terhadap masyarakat di Poso. Menurut penuturan salah seorang informan yang diwawancarai oleh tim peneliti, pada tahun 2014, enam dusun di wilayah Poso sempat dilanda kelaparan karena batasan-batasan yang dikeluarkan oleh aparat keamanan terkait aktivitas bertani dan berkebun.[33] Selain mengatur waktu dan tempat untuk menjalankan aktivitas bertani dan berkebun, aparat keamanan juga mengeluarkan aturan terkait komoditas apa yang boleh ditanam dan metodenya.[34] Masyarakat yang melanggar aturan ini, misalnya dengan berkebun melewati batas waktu yang ditentukan, dapat dituduh membantu kelompok teroris.

Selain dampak ekonomi, pembatasan terhadap kegiatan bertani dan berkebun juga memberi dampak psikologis yang buruk terhadap masyarakat. Salah seorang informan yang diwawancarai oleh tim peneliti menyebutkan bagaimana pembatasan-pembatasan tersebut "menyakitkan" karena telah membatasi akses masyarakat terhadap wilayahnya sendiri.[35] Demikian pentingnya tradisi berkebun dan bertani bagi masyarakat Poso sampai salah seorang

---

29 Wawancara dengan Adriani Badriah, 14 Juli 2018.
30 Ibid.
31 KontraS 2007.
32 Ibid.
33 Wawancara dengan Lian Gogali, Poso, 18 Juli 2018.
34 Ibid.
35 Ibid.

informan yang diwawancarai oleh tim peneliti menyampaikan, "kalau kami itu yang penting bisa ke kebun. Kalau sudah selesai operasinya, bisa ke kebun *ngga*. Bisa pergi *padungku ngga*."[36] Operasi keamanan yang berlarut-larut juga memupuk rasa curiga di kalangan masyarakat Poso. Selain kecurigaan aparat keamanan terhadap warga yang diduga mendukung kelompok teroris, rasa saling curiga juga tumbuh di antara warga sendiri. Warga sering kali mencurigai sesamanya sebagai intel[37] sehingga mengganggu tatanan sosial masyarakat. Dampak negatif lain yang ditimbulkan oleh operasi keamanan yang berlarut-larut di Poso adalah citra buruk yang melekat pada Poso. Tidak sedikit informan yang diwawancarai oleh tim peneliti, terutama mereka yang merupakan warga Poso, menyampaikan keluhannya tentang Poso yang oleh publik eksternal terus dilihat sebagai tempat yang tidak aman. Citra buruk ini telah berdampak, misalnya, pada minimnya investasi yang ditanamkan di Poso. Pada sektor pariwisata, citra buruk ini juga berdampak pada rendahnya angka wisatawan yang berkunjung ke wilayah Poso dan sekitarnya.

Upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk merehabilitasi citra Poso seolah dinegasikan oleh berbagai operasi keamanan yang terus digelar oleh pemerintah. Sejumlah pihak, misalnya, telah mengupayakan reintegrasi mantan napiter.[38] Selain itu, upaya pembangunan kontra-narasi terhadap narasi-narasi radikal juga terus diupayakan melalui penggunaan media film dan sebagainya.[39] Namun, sebagaimana hari ini disaksikan oleh publik, upaya-upaya tersebut belum mampu mengembalikan citra Poso sebagai wilayah yang aman secara efektif. Tujuan tersebut akan sulit dicapai tanpa adanya komitmen politik pemerintah untuk melakukan proses desekuritisasi di Poso serta mengembalikan kondisi Poso dan tata kelola pemerintahan di wilayah tersebut pada kondisi yang sepenuhnya berada dalam kerangka politik yang normal.

---

36 Ibid. *Padungku* adalah pesta panen yang diselenggarakan oleh masyarakat Poso sebagai ungkapan syukur dari warga atas hasil panen yang melimpah.
37 Wawancara dengan Adriani BadriahPoso, 14 Juli 2018.
38 Ibid.
39 Ibid.

BAB VII

Pemulihan

"Energi jihad itu jangan dihilangkan.
Indonesia merdeka itu karena energi jihad kaum Muslim.
Tidak bijak, tapi dialihkan ke lebih positif saja."
(USTAZ HASAN, MANTAN NAPITER, POSO, 2018)

"Biasanya *kan* terkait anak itu. Ayahnya teroris, *kan* anaknya otomatis. Imam Samudera, misalnya. Anaknya di Suriah meninggal bergabung dengan ISIS. Abu Djibril juga begitu, anaknya pun meninggal di sana. Jadi cenderung, kalau anak-anak ini *nggak* dibina dari awal, bakal direkrut."
(USTAZ KHAIRUL GHAZALI, MANTAN NAPITER PENDIRI PONPES AL-HIDAYAH, PONPES ANAK-ANAK MANTAN TERORIS, DELI SERDANG, 2018)

"Selama ini, kami selalu bingung ketika ada napi terorisme keluar dari penjara dan bingung mau apa. Cari kerjaan sulit, tapi ada anak istri yang harus dihidupi."[1]
(ALI FAUZI, MANTAN TERORIS DAN PENDIRI YAYASAN LINGKAR PERDAMAIAN)

Tahapan terakhir dalam memerangi terorisme yang tidak kalah penting adalah pemulihan. Sebagaimana ditegaskan dalam Bab II, target pemulihan ini umumnya mencakup para mantan teroris, baik yang tertangkap maupun yang menyerahkan diri secara sukarela, dan keluarga mereka yang diindikasikan memiliki platform ideologis yang sama dengannya. Sekali lagi, kerangka konseptual pemulihan ini merujuk pada beberapa inisiatif strategis dan instrumental, yaitu deradikalisasi (rehabilitasi keagamaan), rehabilitasi sosial-psikologis, dan reintegrasi sosial. Pemulihan mantan napiter secara prinsipiil merujuk pada berbagai usaha di mana para ahli dan spesialis dari berbagai bidang bergabung dan membentuk platform bersama untuk mengembalikan korban terorisme dan ekstremisme pada keyakinan atau pemahaman keagamaan arus utama. Mereka mencakup psikolog, ulama, pekerja sosial, terapis,

1 Badrus Sholeh 2018.

guru, instruktur olah raga dan seni, tokoh masyarakat, dan lainnya. Mereka dapat berasal dari pemerintahan, LSM, perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, organisasi sosial-keagamaan, dan segmen masyarakat lainnya.[2]

Secara prinsipiil, pendekatan strategi pemulihan dan pelibatan masyarakat memperlihatkan pergeseran dalam memerangi terorisme, dari pendekatan yang bersifat segalanya pemerintah (*whole of govervment*) ke pendekatan yang berkarakter integratif dengan peran masyarakat (*whole of society*).[3] Namun demikian, pola dan kerangka hubungan kerja sama serta sinergi yang ideal perlu dibangun di antara berbagai elemen, khususnya pemerintah dan non-pemerintah. Selanjutnya, kerangka *whole of society* inilah yang akan dijadikan sebagai basis analisis terhadap berbagai upaya dan pengalaman Indonesia dalam memerangi terorisme selama ini. Beberapa kasus diambil sebagai strategi untuk melakukan analisis dan asesmen tersebut.

Sejauh ini, Kemensos telah merehabilitasi delapan puluh orang mantan narapidana terorisme dari 550 mantan napiter, dan saat ini semuanya dinilai telah mampu kembali ke masyarakat serta memiliki kemandirian ekonomi. Enam belas dari antaranya tinggal di DKI Jakarta, 21 orang di Jawa Barat, delapan orang di Lamongan, Jawa Timur, dan 35 orang di Poso, Sulawesi Tengah. Bagi Kemensos, mantan napiter merupakan salah satu sasaran dari 27 jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang menjadi tanggung jawabnya. Kemensos bahkan telah menyusun rencana aksi program rehabilitasi sosial bagi mantan napiter sejak tahun 2016, di mana rehabilitasi sosial bagi delapan puluh orang mantan napiter merupakan salah satu hasilnya.[4] Sisanya, 470 mantan napiter ditarget menyelesaikan program rehabilitasinya pada tahun 2020.[5]

A. LEMBAGA PENGUATAN MASYARAKAT SIPIL (LPMS), POSO

Berbagai bentuk inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi terhadap mantan teroris sudah banyak dilakukan oleh LSM di Indonesia. Salah satunya adalah Lembaga Penguatan Masyarakat Sipil (LPMS) yang berada di Poso, Sulawesi Tengah. LPMS sendiri pada dasarnya sudah melakukan upaya-upaya pemberdayaan dan rekonsiliasi sejak tahun 2000-an tetapi cenderung berfokus pada persoalan konflik Poso. Bagian dari upaya tersebut adalah didirikannya Duta Perdamaian yang bertugas menjaga dan membangun perdamaian di Poso

2 Rohan Gunaratna 2015.
3 Ibid.
4 Tribunnews.com, Program rehabilitasi eks narapidana terorisme jadi prioritas kemenso RI, 25 Oktober 2018. Diambil dari http://jakarta.tribunnews.com/2018/10/25/program-rehabilitasi-eks--narapidana-terorisme-jadi-prioritas-kemensos-ri#gref, pada 1 Januari 2019.
5 Beritasatu.com, 550 mantan napi teroris bakal diberdayakan kemsos, 25 Oktober 2018. Diambil dari https://www.beritasatu.com/nasional/518539-550-mantan-napi-teroris-bakal-diberdayakan--kemsos.html, pada 2 Januari 2019.

melalui anak-anak muda. Dalam dua tahun terakhir, LPMS mulai mengubah fokusnya dengan merekrut kembali sekitar tiga ratus orang dari anggota Duta Perdamaian untuk melakukan upaya-upaya rehabilitasi dan reintegrasi para mantan teroris. Tujuan akhir dari upaya ini adalah membuat mantan napiter tersebut dapat hidup membaur, diterima masyarakat, dan kembali bekerja dengan baik.[6] Persoalan ini juga banyak menjadi perhatian khusus para pekerja perdamaian di Sulawesi Tengah secara umum:

> Biar masyarakat tahu bahwa kehidupannya para mantan narapidana teroris setelah bebas itu ternyata ada berbagai persoalan lagi. Penerimaan masyarakat, kerja yang masih belum pasti, masih sulit mencari kerja. Ada juga sebagian ajakan dari *ikhwan-ikhwan* yang dulu mungkin diajak lagi kembali.[7]

Mekanisme awal dilakukan dengan mendata para mantan teroris yang sudah dibebaskan dari penjara. Setelah mendapatkan data tersebut, diskusi dan musyawarah tingkat desa dilakukan sesuai dengan desa asal para napiter tersebut. Setiap forum tingkat desa mengundang sekitar dua puluh orang pemangku kepentingan utama desa. Forum secara khusus mendiskusikan penerimaan masyarakat setempat terhadap mantan napiter. Terkadang, tidak semua pihak bisa menerima, meskipun terdapat juga sebaliknya, baik dengan persyaratan maupun tidak.

Sebagai contoh, di Desa Tangkura terdapat dua kelompok masyarakat yang berbeda pandangan yaitu kelompok yang menolak mantan napiter, berjumlah sekitar 70%, dan kelompok yang mau menerima mereka. Kelompok yang menolak berjumlah relatif banyak. Hasil observasi LPMS menunjukkan bahwa kelompok yang menolak berasal dari keluarga korban penyerangan terorisme. Kelompok yang mau menerima tetap memberikan catatan persyaratan yaitu mantan napiter tidak membuat kelompok baru dalam masyarakat dan dapat membaur dengan yang lain. Pembentukan kelompok eksklusif dinilai akan mendorong pembentukan kembali ideologi radikalisme.[8]

Tentunya, target utama dalam program dan forum diskusi terbatas tersebut adalah membuat kelompok yang menolak tersebut dapat menerima. Berbagai penjelasan dan pendidikan diberikan kepada kelompok yang menolak, khususnya terkait risiko jika para mantan napiter terus ditolak dan dikucilkan dari masyarakat. Jika terus dikucilkan dan ditolak bergabung dengan masyarakat, mereka dikhawatirkan akan membangun kembali ideologi mereka dan memunculkan pemikiran-pemikiran jahat lain. Proses tersebut kelihatan-

6 Wawancara dengan Nurdin Bande, pengurus LPMS, Poso, 17 Juli 2018.
7 Wawancara dengan Arifuddin, pengurus Rumah Katu dan pembuat film terkait kontra-radikalisme, Poso, 17 Juli 2018.
8 Wawancara dengan Nurdin Bande, Poso, 17 Juli 2018.

nya cukup berhasil dengan meningkatnya proporsi orang yang beralih untuk menerima meskipun mereka memberi catatan agar napiter membaur dengan masyarakat. Di desa-desa lain, kasus-kasus masyarakat yang menerima juga relatif banyak. Namun demikian, mereka selalu memberikan catatan hampir seragam, yaitu mantan napiter membaur dengan masyarakat dan tidak berkelompok secara eksklusif. Lebih jauh, terdapat juga mantan napiter yang sudah bebas masuk kampus untuk melanjutkan pendidikannya. Menariknya, mereka dapat diterima dengan baik oleh sivitas akademik kampus dan kawan-kawannya.[9]

Program selanjutnya yang merupakan bagian dari kerja sama dengan Kemensos adalah bantuan perbaikan ekonomi bagi para mantan napiter yang sudah bebas. Banyak di antara para mantan napiter yang sudah bebas belum mempunyai pekerjaan untuk bertahan hidup. Setelah melakukan pendataan, LPMS menemukan sekitar 43 napiter di Poso. Data mantan napiter tersebut digali berdasarkan KTP, Kartu Keluarga, dan tanda bukti keluar dari lapas. Data tersebut kemudian diverifikasi oleh Kemenkumham dan Kemensos. Banyak di antara mereka yang sudah kehilangan surat pelepasan dari lapas kemudian meminta surat keterangan dari kepala desa setempat yang menyatakan dia sebagai mantan teroris. Setiap mantan napiter tersebut diberikan dana bantuan Rp5 juta per orang.[10]

Berangkat dari observasi LPMS terhadap semua proses dan pengalaman inisiatif reintegrasi sosial tersebut, upaya deradikalisasi pemerintah sering kali dikritik karena cenderung normatif dan konvensional. Misalnya, pemerintah hanya sebatas memberikan ceramah di atas mimbar mengenai definisi dan hukuman terhadap terorisme. Dalam konteks inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi mantan napiter di Poso, belum banyak inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi yang bersifat intensif, komprehensif, dan substansial yang dilakukan oleh pemerintah. Pada kenyataannya, inisiatif-inisiatif yang dilakukan oleh LSM cenderung bersifat suportif tetapi juga instan lantaran keterbatasan sumber daya manusia dan finansial.[11]

Kritik senada juga disampaikan salah seorang mantan napiter yang sekarang memilih aktif membantu rehabilitasi dan reintegrasi mantan napiter di Poso. Peran pemerintah dalam rehabilitasi dan reintegrasi terhadap mantan napiter, khususnya dalam kasus di Sulawesi Tengah, dipandang masih belum maksimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, banyak program cenderung bersifat tidak berkelanjutan atau *ad-hoc* dan *project-oriented*. *Kedua*, metode yang digunakan tidak strategis dan cenderung bersifat instan dengan analogi metode berbentuk pemberian ikan ketimbang kailnya. Sebagaimana ditegaskan Ustaz Hasanuddin, mantan

9 Ibid.
10 Ibid.
11 Ibid.

dan napiter dan aktivis perdamaian, "seharusnya ada pemberdayaan jangka pendek, menengah, dan panjang. Kalau proyek itu [program yang ada] *kan,* jangka pendek. Ini yang harus jadi *concern* pemerintah. Pemerintah itu hanya *copy-paste*. Tidak ada ide baru untuk pemberdayaan ekonomi warga mantan napiter."[12]

Ketiga, pelatihan penting untuk diberikan tetapi pendampingan dan modal juga dinilai urgen untuk memberdayakan mantan napiter. Ustaz Hasanuddin mengatakan:

> Kesimpulan saya begini, pemerintah mau atau tidak mampu atau tidak mau. Tidak perlu *cost* banyak, namun harus kerja sama dengan pihak ketiga. Jangan hanya *training*, mentalnya tidak terbentuk. Harus ikut jualan juga. Lebih efektif *learning by doing. Training* sudah banyak dan kurang maksimal. Suruh magang juga. Kalau perlu, digaji juga. Ada penghargaan tiap bulan.[13]

Alternatif yang dapat dilakukan adalah memerkerjakan langsung para mantan napiter dalam lembaga, pabrik, perusahaan, dan lainnya. Menariknya, model dan strategi ini ternyata sudah dilakukan oleh Yayasan Lingkar Perdamaian (YLP) di Lamongan.

Pemerintah sepertinya diharapkan untuk melakukan inisiatif-inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi sosial dengan menjadi aktor utama inisiatif. Dengan kata lain, desain dan kerangka rehabilitasi dan reintegrasi sosial mantan napiter ini harus sudah dibangun secara holistik dan strategis. Selanjutnya, pemerintah dapat mengajak lembaga-lembaga masyarakat sipil untuk bekerja sama dalam proses eksekusinya berdasarkan keahlian dan kapasitas LSM atau lembaga masyarakat sipil tersebut. Kenyataannya, hampir semua masyarakat sipil cenderung bergerak sendiri-sendiri. Banyak inisiatif dari lembaga nonpemerintah yang cenderung terpisah dan tidak berkorespondensi dengan program dan inisiatif pemerintah. Di sisi lain, banyak dari program lembaga-lembaga nonpemerintah yang cenderung bersifat instan dan berorientasi proyek.

Pada dasarnya, kasus rehabilitasi dan reintegrasi yang dilakukan oleh LPMS menegaskan beberapa poin penting terkait esensi dan pola sinergi antara pemerintah dan lembaga nonpemerintah dan antarlembaga nonpemerintah. Pertama, inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi sosial pemerintah cenderung bersifat *cash-oriented*, secara khusus merujuk pada bantuan Kemensos. Kerangka dan bentuk rehabilitasi dan reintegrasinya kemudian diserahkan sepenuhnya terhadap lembaga nonpemerintah. Dalam setiap proses pemberdayaan terse-

---

12 Wawancara dengan Ustaz Hasanuddin, mantan dan napiter dan aktivis perdamaian, Poso, 16 Juli 2018.
13 Ibid.

but, pihak pemerintah cenderung terpaku memberikan ceramah-ceramah terkait radikalisme dan terorisme dan bahayanya di Poso. Sinergi juga lebih tercipta langsung antara pemerintah pusat dengan lembaga nonpemerintah. Dalam konteks ini, Dinas Sosial Poso sama sekali tidak pernah dilibatkan tetapi lebih berperan sebagai fasilitator saja. Sebagaimana ditegaskan oleh pihak Dinas Sosial Poso:

> Jadi, di situ kalau dari Dinas Sosial itu tidak bisa terlibat langsung, termasuk untuk mengusul permohonan anggaran untuk kegiatan itu langsung. Jadi, itu harus melalui lembaga; dalam hal ini, *kan,* LPMS merupakan satu lembaga. [Berperan sebagai] pihak ketiga, jadi dinas itu hanya menggiring dan memantau, mengontrol dan memfasilitasi. Kalau ada hal yang perlu kita turun, kita turun. Jadi, dari Kementerian Sosial itu memberikan mandat pada lembaga, dalam hal ini NGO, untuk mengusul. Jadi, mereka melakukan pembinaan terhadap para napiter ini dan kita juga hadir di situ kemudian mereka buat proposalnya, kami yang bawakan ke Dinas Sosial, begitu turun pembiayaan di sini kita.[14]

Kedua, sinergi dan kerja sama terkait dengan inisiatif tersebut dapat juga terjadi di antara lembaga nonpemerintah atau antara masyarakat sipil. Dalam kasus di atas, LPMS telah bekerja sama dengan Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Jakarta. Pola kerja samanya adalah LPMS mengajukan bentuk program dan inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi melalui berkonsultasi dengan PPIM. Dalam konteks ini, PPIM berperan sebagai tandem diskusi dan memberikan masukan tentang bentuk program serta sumber pendanaannya. Namun demikian, poin penting untuk ditekankan di sini adalah absennya sinergi dengan pemerintah dalam semua inisiatif tersebut.

B. YAYASAN LINGKAR PERDAMAIAN (YLP) LAMONGAN

Strategi dan pendekatan berbeda terkait rehabilitasi dan reintegrasi mantan napiter dilakukan oleh Yayasan Lingkar Perdamaian (YLP) Lamongan. Lembaga ini didirikan oleh Ali Fauzi, adik Ali Imron, salah satu anggota Jemaah Islamiyah dan tersangka Bom Bali, bersama dengan Iswanto, Yusuf Anis, dan Sumarno yang merupakan keponakan Ali Fauzi. Ali Fauzi sendiri menjabat sebagai ketua umum YLP. Mereka kemudian berkumpul di Hotel Grand Mahkota, Lamongan untuk berunding dan bersama-sama mendirikan lembaga yang secara khusus berfokus pada mantan napiter dengan visi menciptakan perdamaian secara umum di Indonesia (Gambar 1).[15]

---

14 Wawancara dengan Fuad Amhar, Poso, 16 Juli 2018.
15 Wawancara dengan Iswanto, Lamongan, 7 Agustus 2018.

Peletakan batu pertama renovasi Masjid Baitul Muttaqin dan pembangunan Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPA) di Solokuro, Lamongan, 29 Maret 2017, dianggap sebagai tonggak mulai beroperasinya YLP.[16] Secara umum, visi YLP adalah merawat ukhuwah, merajut perdamaian. Sementara itu, misi YLP secara umum mencakup:

1. Penyediaan komunitas baru bagi mantan napiter dan kombatan agar mereka tidak kembali ke komunitas lama.
2. Memberdayakan, melatih, dan mendorong para mantan menjadi duta perdamaian.
3. Mempromosikan dan memfasilitasi penempaan hubungan di antara mantan napiter untuk menciptakan suara yang kuat dan bersatu demi perdamaian (Gambar 2).[17]

Dalam konteks ini, terdapat dua alasan mengapa YLP berfokus pada mantan napiter. *Pertama*, adanya hambatan untuk mendapatkan pekerjaan dan menjadi mandiri secara ekonomi selepas bebas dari lapas, mengingat mereka sebelumnya lebih banyak berkutat dengan latihan perang dan persenjataan. *Kedua*, adanya persepsi negatif dan kecurigaan masyarakat terhadap mantan teroris.[18]

Program yang direncanakan oleh YLP untuk memberdayakan mantan napiter ini ternyata menarik berbagai pihak, baik dari luar maupun dalam negeri, untuk melihat dan mengkaji langsung YLP. Dari luar negeri, misalnya, Menteri Luar Negeri Belanda dan Jepang berkunjung. Pada saat peresmian YLP, beberapa tokoh dan lembaga nasional juga datang, termasuk Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi, Imam Masjid Istiqlal, Buya Syafii Ma'arif, dan berbagai media nasional.[19] Saat ini, jumlah mantan napiter yang ditangani oleh YLP sendiri berjumlah sekitar 41 orang dan lima belas di antaranya berasal dari Lamongan. Salah satu pimpinan YLP menceritakan proses mereka bergabung sebagai berikut:

> Makanya, ketika ada berita salah satu teman kita ada yang mau keluar, kita senang. Sudah ada sekitar 41 orang. Tapi di satu sisi, waduh, nanti ditaruh di mana ya. Rata-rata, mereka keluar langsung ke sini. Ke sini kemudian baru kita antar ke rumahnya. Misalkan di Lamongan, di Madiun, jadi daerah sini rata-rata ya seperti itu… Intinya, ada pesan positif buat kita. Bahwa kita ini berusaha mengawal sampai rumah.[20]

---

16 Badrus Sholeh 2018.
17 Wawancara dengan Iswanto, Lamongan, 7 Agustus 2018.
18 Badrus Sholeh 2018.
19 Wawancara dengan Iswanto, Lamongan, 7 Agustus 2018.
20 Wawancara dengan Marno, pengurus YLP, Lamongan, 7 Agustus 2018

Jumlah keseluruhan mantan napiter yang dihimpun dalam jaringan YLP dan menggunakan media sosial WhatsApp berjumlah kurang-lebih seratus orang dan tersebar bukan hanya di pulau Jawa, tetapi juga di Maluku dan Poso.[21] Jumlah napiter dalam penanganan YLP tersebut dinilai hanya sebagian kecil saja jika dilihat dari keseluruhan jumlah napiter yang ada, yaitu total sekitar 1.500-an dari 560-an yang baru keluar sepanjang 2016.[22]

Melalui kolaborasi dengan Aliansi Indonesia Damai (AIDA), para mantan napiter diberdayakan dengan pelatihan seperti pelatihan beternak sapi dan kambing, bertani, membuat makanan ternak, dan memproduksi makanan ringan. Bidang peternakan dan pertanian cenderung beroperasi secara lancar meskipun sering kali dihadapkan pada persoalan penyediaan makanan ternak. Sedangkan usaha mereka di bidang makanan ringan sering kali menghadapi masalah pemasaran. Wacana pemberdayaan wirausaha yang lebih intensif lagi dan pelatihan strategi pemasaran barang sudah pernah diusulkan. Sayangnya, usulan tersebut belum terlihat realisasinya sampai saat ini. Acap, para mantan napiter membuat dan berjualan makanan ringan untuk anak-anak usia TK dan *playgroup* untuk sekadar bertahan. Ada juga yang berjualan daging ayam keliling dengan membawa sepeda motor.[23]

Pola lain yang dilakukan oleh YLP untuk menangani para mantan napiter adalah dengan menitipkan mereka ke para pengusaha lokal yang mau membantunya bekerja. Total jumlah pengusaha lokal tersebut adalah lima orang. Prosesnya tidak dimulai dengan meyakinkan para pengusaha lokal bahwa YLP sudah bekerja sama dengan Polri dan pemerintah untuk membantu para mantan napiter.[24] Mereka ikut bekerja dalam pabrik atau perusahaan yang dimiliki oleh pengusaha lokal sebagaimana pegawai lainnya. Hanya saja, perhatian khusus diberikan kepada para mantan napiter dengan memberikan pelatihan keterampilan dan pengetahuan untuk pekerjaan mereka. Bahkan, tidak sedikit di antara mereka yang ikut kerja lembur sebagaimana karyawan lainnya. Sejauh ini, mereka terlihat sudah mulai terbiasa dan menikmati bekerja di berbagai pabrik atau perusahaan.[25] Menariknya, keberadaan para mantan napiter terkadang dimanfaatkan oleh pengusaha lokal yang perusahaannya ditindak oleh polisi dengan dalih sebagian sahamnya adalah milik YLP untuk menghindari investigasi polisi.[26]

YLP juga sering kali mendapat tantangan dari para mantan napiter ini sendiri. Dari mulai dicap kafir, murtad, kompromistis, antek polisi, pengkhianat, dan lainnya. Sebagaimana diceritakan oleh salah seorang pimpinan YLP:

---

21 Wawancara dengan Iswanto, Lamongan, 7 Agustus 2018.
22 Jawapos.com, 30 Maret 2017.
23 Wawancara dengan Yoyo, pengurus YLP, Lamongan, 7 Agustus 2018.
24 Wawancara dengan Marno, Lamongan, 7 Agustus 2018.
25 Wawancara dengan Yoyo, Lamongan, 7 Agustus 2018.
26 Wawancara dengan Marno, Lamongan, 7 Agustus 2018.

Gambar 2: Akta Pendirian Yayasan Lingkar Perdamaian (YLP)

KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA
NOMOR AHU-0045259.AH.01.04.Tahun 2016
TENTANG
PENGESAHAN PENDIRIAN BADAN HUKUM
YAYASAN LINGKAR PERDAMAIAN

Menimbang : a Bahwa berdasarkan Permohonan Notaris PUTU AYU EKAPUTRI, SH., MKN. , sesuai Akta Notaris Nomor 101, tanggal 29 November 2016 yang dibuat oleh Notaris PUTU AYU EKAPUTRI, SH., MKN. tentang Pengesahan Badan Hukum Yayasan LINGKAR PERDAMAIAN tanggal 01 Desember 2016 dengan Nomor Pendaftaran 5016120135100101 telah sesuai dengan persyaratan Pengesahan Badan Hukum Yayasan;

b Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pengesahan Badan Hukum Yayasan LINGKAR PERDAMAIAN;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan :

KESATU : Memberikan pengesahan badan hukum:
YAYASAN LINGKAR PERDAMAIAN
berkedudukan di KABUPATEN LAMONGAN sesuai Akta Notaris Nomor 101, tanggal 29 November 2016 yang dibuat oleh Notaris PUTU AYU EKAPUTRI, SH., MKN. berkedudukan di KABUPATEN LAMONGAN.

KEDUA : Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta, Tanggal 06 Desember 2016.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
DIREKTUR JENDERAL ADMINISTRASI HUKUM UMUM,

DR. FREDDY HARRIS, SH, LL.M, ACCS.

DICETAK PADA TANGGAL 06 Desember 2016
DAFTAR YAYASAN NOMOR AHU-0049124.AH.01.12.Tahun 2016 TANGGAL 06 Desember 2016

Gambar 3: Visi dan Misi Yayasan Lingkar Perdamaian

> Bahkan kita ini, *kan,* sudah ditahrir oleh mereka itu, di-"oh, ini bahaya. Oh, ini sudah kompromi dengan ini," dicap, bahkan kita ini ada yang mengecap kafir dan murtad. Artinya, rata-rata mencap bahwa kita ini anteknya polisi. Coba sekarang cek *aja* ke teman-teman. Ada *nggak* kita ini ada dicekoki polisi, misalkan dana dan semuanya dari polisi. Sama sekali kita *nggak* dapat. Tapi, kita ini murni kerja sama dengan pengusaha-pengusaha itu.[27]

Berbagai upaya pada awalnya dilakukan oleh YLP untuk meyakinkan para mantan napiter. *Pertama*, YLP menegaskan bahwa mereka hanya bermaksud membantu para *ikhwan* (mantan napiter) yang tidak memiliki kegiatan dan pekerjaan untuk bertahan hidup serta menghidupi keluarganya. Mereka juga menegaskan kepada para mantan napiter bahwa sumber dana sama sekali tidak berasal dari polisi atau pemerintah.

Kondisi perubahan pemahaman keagamaan para mantan napiter juga masih bervariasi. Terdapat di antara mereka yang masih relatif keras atau radikal dengan jumlah yang tidak banyak.[28] Sebagian yang lain sudah bisa menerima perubahan dan mengikuti materi-materi kebangsaan yang diberikan. Dalam menghadapi para mantan napiter yang belum sepenuhnya berubah secara ideologis, YLP melakukan pendekatan yang lebih bersifat dinamis dan humanis dengan tidak langsung memaksakan pemahaman mereka dan lebih berfokus terhadap penanganan kehidupan dan kebutuhan mereka sehari-hari. Perubahan ideologis dilakukan dengan cara sedikit demi sedikit dan bertahap meskipun mereka tidak menegaskan lebih detail pendekatan yang mereka pakai dalam menangani ideologi radikal para mantan napiter tersebut. Namun demikian, ditegaskan bahwa belum ada kasus penolakan masyarakat terhadap para mantan napiter. Hanya saja, ada beberapa kasus para mantan napiter merasa tidak nyaman karena selalu diintai oleh intel.[29]

Pada dasarnya, karakteristik mantan napiter yang keluar dari penjara dapat dibagi menjadi dua kategori: kelompok yang mau bergabung dengan YLP dan mereka yang tidak mau serta lebih memutuskan kembali dengan kelompok mereka yang "lama". Dalam observasi salah satu pimpinan YLP:

> Nah begini, ada yang kembali ke komunitas lama, ada yang tidak mau dia ikut sana dan sini, ada yang ingin bergabung dengan kita. Makanya, ketika orang di dalam, oh orang ini larinya ke mana. Kalau nanti *kepinginnya* dengan kita, biasanya, kapan dia keluar, dia dijemput sama teman-teman. Karena kalau tidak begitu, biasanya [ia] dijemput sama temannya yang

27 Ibid.
28 Wawancara dengan KH. Khozin, pengasuh Ponpes Al-Islam, Tenggulun, Lamongan, 9 Agustus 2018.
29 Wawancara dengan Yoyo, Lamongan, 7 Agustus 2018.

lama. Nah, kalau dijemput sama teman yang lama, kemungkinan besar dia kembali lagi ke komunitas meskipun tidak sebagaimana dulu.[30]

Upaya penting YLP dalam konteks ini adalah bagaimana membuat para mantan napiter yang baru saja keluar penjara tidak masuk ke perangkap dan pangkuan kawan atau jaringan lama mereka yang radikal. Jika mereka kembali ke kelompok yang lama, mereka dipastikan akan kembali sebagaimana semula. Tidak semua mantan napiter yang keluar dari penjara mau diajak oleh YLP. Orang-orang ini cenderung memilih untuk mencari kelompoknya yang lama. Di sisi lain, YLP sendiri merasa tidak bisa berbuat banyak dalam kondisi demikian.[31] Akan tetapi, data menunjukkan bahwa hanya tiga napi terorisme yang kembali melakukan aksi teror sejauh ini.[32]

Aspek besar yang dinilai membantu mengubah sikap dan pandangan para napiter adalah perubahan sikap dan kebijakan kepolisian dan pemerintah secara umum. Rata-rata, para napiter berkeyakinan bahwa kepolisian dan pemerintah adalah eksekutor atau pembunuh (melalui hukuman mati) Amrozi dan Ali Ghufron, yang merupakan tokoh idola mereka. Namun, sikap dan kebijakan kepolisian dinilai berubah. Arogansi dihilangkan serta pendekatan dan kerja sama dengan alumni pesantren atau madrasah dikedepankan. Perubahan kebijakan tersebut termasuk sinergi antara kepolisian dan pemerintah dengan para mantan napiter. Semua perubahan sikap dan kebijakan tersebut banyak membantu mencairkan dendam yang mereka miliki. Pemerintah tentunya diharapkan terus membantu pesantren dan madrasah agar simpati mereka kepada pemerintah semakin kuat.[33]

Sinergi YLP bukan hanya dengan lembaga nonpemerintah saja tetapi juga dengan pemerintah, misalnya dengan BNPT. Sinergi ini berbentuk bantuan yang diberikan oleh BNPT untuk membangun masjid yang ada di samping kantor YLP (Gambar 3). Sementara itu, kantor YLP merupakan hasil usaha mereka sendiri dan bukan bantuan dari BNPT atau pemerintah. Sebagaimana ditandaskan oleh salah seorang pimpinan YLP:

> Kantor itu sebenarnya rumah saja. Ali Fauzi beli rumah jadi, ditata sendiri. Dan sebenarnya itu bukan bantuan dari BNPT… Pak Suhardi Alius punya teman orang kaya yang mau bantu bangun [masjid] di sana. Cuma, orang dermawan ini harus ada yang *backing* dia dari BNPT. Karena, bagaimanapun yang membantu itu masih takut. Iya, kalau *nggak* disalahgunakan. Kalau iya, dia yang kena. Akhirnya pakai BNPT. Aslinya, bukan dari BNPT.[34]

30 Wawancara dengan Iswanto, Lamongan, 7 Agustus 2018.
31 Ibid.
32 Jawapos.com, 30 Maret 2017.
33 Wawancara dengan KH. Khozin, Tenggulun, Lamongan, 9 Agustus 2018.
34Wawancara dengan Iswanto, Lamongan, 7 Agustus 2018.

Gambar 4: Peresmian Masjid Baitul Muttaqien yang ada di Yayasan Lingkar Perdamaian dan Merupakan Bantuan dari BNPT

Pada umumnya, BNPT tidak membantu secara langsung karena, sering ditegaskan, tidak ada dana operasional atau dana taktis untuk membantu bangunan lembaga nonpemerintah yang melakukan inisiatif rehabilitasi terhadap mantan napiter. Pimpinan BNPT memobilisasi sumber daya dengan kekuatan jaringannya sehingga YLP mendapatkan bantuan atas stempel BNPT. Pola ini sepertinya juga berlaku untuk lembaga-lembaga nonpemerintah lainnya yang bergerak dalam inisiatif serupa seperti Pondok Pesantren Al-Hidayah di Deli Serdang.

Dukungan dan sinergi dengan pemerintah bukan hanya dengan BNPT tetapi juga dengan pemerintah lokal dan pusat. Dengan pemerintah lokal, misalnya, Bupati Lamongan memberikan bantuan mobil operasional. Sedangkan Kemensos memberi bantuan berupa kambing untuk usaha peternakan para mantan napiter dengan sistem kelompok (Gambar 4). Terkait hal ini, pihak YLP sedikit mengkritik pola pemberian bantuan atau pemberdayaan oleh Kemensos karena dinilai tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan para mantan napiter. Salah satu pimpinan YLP mengatakan:

> *Nggak* ada dari Dinas Sosial kabupaten. Dulu pernah ada kambing Kementerian Sosial dan itu pun sistemnya kelompok. Masalahnya teman-teman ini, *kan. basic*-nya beda-beda. Ada yang memang dia senang dengan dagang, ada yang tidak. Saya sudah sampaikan berapa kali itu, kalau *ngasih* bantuan begini ya susah. *Gimana, wong* hobinya orang itu beda-beda.[35]

35 Ibid.

> Kalau menurut saya, [bantuan itu] kurang maksimal. Sebenarnya kesadaran paling pas itu kesadaran kekeluargaan. Itu yang paling mengena. Teman-teman kalau [diberi] bantuan terus ditinggal, itu *nggak* efektif. Tapi bagaimana menjadikan teman-teman ini sadar betul, pertama, dari pribadinya. Kedua, ajak agar mereka *ngomong* yang baik. Jadi, unsur kekeluargaannya itu justru yang mengena… Lebih mengena kalau teman yang pernah di dunia itu yang mengingatkan. Orang kalau melihat acaranya BNPT, pikiran sudah negatif. Wah, kok disuruh begini-begitu, padahal *nggak* ada.[36]

Gambar 5: Bukti Sertifikasi Usaha Peternakan Kambing Bantuan dari Kemensos

Beberapa kritik diberikan oleh YLP terkait strategi dan pendekatan pemberdayaan atau bantuan yang diberikan oleh pemerintah. *Pertama*, pemerintah cenderung memberikan bantuan secara instan tanpa memperhatikan realitas kebutuhan, keterampilan, dan animo mantan napiter. Semua dibuat sama dan seragam. *Kedua*, pendekatan dalam bantuan-bantuan instan dirasa kurang efektif dan mengena. Bimbingan dan deradikalisasi dengan pendekatan kekeluargaan dan humanis dirasa lebih efektif dan tepat sasaran. Lebih efektif lagi jika hal itu diberikan oleh para mantan napiter sendiri dan bukan oleh BNPT karena BNPT sudah dipersepsi negatif oleh mantan napiter. Bahkan, jika YLP memberikan bantuan keuangan kepada keluarga mantan napiter menjelang lebaran, masih terdapat dari antara mereka yang menolak karena menganggap uang tersebut berasal dari BNPT.

Peta kebijakan sinergi atau kerja sama, termasuk alur pemberian bantuan, di antara pemerintah dengan lembaga nonpemerintah umumnya dilakukan secara langsung melalui pemerintah pusat, baik BNPT maupun Kemensos. Pihak pemerintah lokal sendiri cenderung tidak banyak terlibat secara lang-

36 Ibid.

sung, tapi terkadang dilibatkan dalam aktivitas seremonial ketika perwakilan pemerintah pusat datang ke Lamongan untuk mendampingi. Sebagai contoh, Dinas Sosial Kabupaten Lamongan hanya berperan mempersiapkan penyambutan pada saat perwakilan pemerintah pusat datang ke Lamongan untuk memberikan sumbangan ke YLP. Sebagaimana ditegaskan oleh pihak Dinas Sosial Kabupaten Lamongan sendiri:

> Betul, ada bantuan dari pemerintah pusat untuk YLP. Kalau dari sini kosong, ya kita hanya menjembatani karena kita ini orang sosial yang dibawa. Pokoknya di sini tidak ada anggaran sama sekali. Belum ada. Ini *kan* baru berdiri. Bu Khofifah sendiri yang menyerahkan bantuan untuk mantan kombatan. Langsung ke orangnya.[37]

Di sisi lain, pendampingan atau penyuluhan terhadap pemberdayaan mantan napiter, termasuk dengan dinas-dinas lain khususnya yang terkait dengan peternakan dan pertanian, belum ada sama sekali. Padahal, tidak sedikit mantan napiter yang memilih untuk melakukan peternakan dan pertanian, dan tentunya juga pendampingan keagamaan. Pihak Dinas Sosial sendiri sudah sering kali mengusulkan ke pemerintah pusat:

> Kadang-kadang mantan kombatan ini, ya, butuh perhatian. Takutnya nanti tidak dibantu, barangkali [ia berpikir] "Kayaknya saya ini dibiarkan kembali ke habitat." Makanya, kemarin kami juga mendampingi Kemensos. Ada bantuan kalau *nggak* salah 50 juta. Kalau niatnya membantu, ya, dibantu. Dibantu *kan* tidak seperti itu. Ada pertanggungjawaban. Dari seratus juta, lima puluh juta untuk kambing, lima puluh juta untuk sapi… Makanya, waktu itu saya usulkan untuk itu. Kalau nanti, *toh*, ada anggaran dari pusat masalah pendampingan, tolong, jangan Dinsos saja yang mendampingi karena dinas lain terkait Kesbangpol.[38]

C. PONDOK PESANTREN AL-HIDAYAH, DELI SERDANG

Inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi sosial lainnya dilakukan oleh Pondok Pesantren Al-Hidayah, Deli Serdang, Sumatra Barat, dengan berfokus pada anak-anak mantan napiter. Ponpes Al-Hidayah, yang sebelumnya dinamakan Ponpes Darus Syifa' dan didirikan pada 11 Juni 2016 (Gambar 5), adalah ponpes pertama dan satu-satunya di Indonesia khusus untuk anak mantan teroris (yang orang tuanya terbunuh atau tertangkap dan dipenjara). Pada awalnya, terdapat penolakan cukup kuat dari masyarakat pada awal berdirinya. Pendirinya adalah Ustaz Khairul Ghazali, mantan tahanan terorisme

---

37 Wawancara dengan Agus, Dinas Sosial Kabupaten Lamongan, Lamongan, 8 Agustus 2018.
38 Wawancara dengan Hendra, Kabid Jaminan Sosial Dinas Sosial Kabupaten Lamongan, Lamongan, 8 Agustus 2018.

yang terlibat dalam perampokan CIMB Niaga pada 2010 dan dihukum enam tahun penjara (Gambar 6). Lahan yang dipakainya adalah hibah dari PTPN yang memiliki luas sekitar sepuluh hektar. Ia mengisahkan awal mula pendiriannya sebagai berikut:

> Sebelum ada masjid, ini adalah musala. Ini musala memang dari pribadi. Saya *kan* menulis buku, jadi dapat royalti, sama ada asrama di belakang dari gedeg (dinding yang terbaut dari bambu). Dua itulah. Dulu sepuluh orang *kan* santrinya. Kemudian kita dapat penolakan dari masyarakat sekitar. Lahan ini dari PTPN, sekitar sepuluh hektar, dihibahkan. Itu dihibahkan tapi belum keluar SK-nya atau intervensi dari BNPT *lah* ke gubernurnya.[39]

Sebagai mantan napiter dan ideolog kelompok teroris, peran Ustaz Khairul Ghozali dengan Ponpes Al-Hidayah dinilai sangat strategis dan efektif dalam proses deradikalisasi, rehabilitasi, dan reintegrasi sosial. Para mantan napiter sering kali lebih bisa terbuka, menerima, dan mendengarkan para mantan napiter itu sendiri ketimbang pihak pemerintah. Hal serupa juga telah diperankan oleh Ustaz Hasan di Poso dan Ali Fauzi dengan Yayasan Lingkar Perdamaiannya di Lamongan. Inisiatif oleh para mantan napiter terkait rehabilitasi dan reintegrasi para mantan napiter lainnya didukung oleh ketua BNPT sendiri, Suhardi Alius, yang menegaskan bahwa gerakan-gerakan tersebut dinilai paling efektif untuk menekan laju terorisme.[40]

Gambar 6: Pendirian Ponpes Al-Hidayah, yang Sebelumnya dinamakan Ponpes Darus Syifa', Diresmikan oleh Gubernur Sumatra Utara

39 Wawancara dengan Husnul Isa, akademisi Universitas Sumatra Utara (USU), Medan, 25 September 2018. Lihat juga Husnul Isa (2017). The phenomenon of de-radicalization in Al Hidayah Boarding School, North Sumatra Province, Indonesia. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research* (ASSEHR), Vol. 129, Third International Conference on Social and Political Sciences (ICSPS 2017).
40 Jawapos.com, 30 Maret 2017.

Gambar 7: Sosok Ustaz Khairul Ghozali, Pendiri dan Pengasuh Ponpes Al-Hidayah (Tengah)

Secara umum, terdapat tiga alasan Ustaz Khairul Ghozali mendirikan Ponpes Al-Hidayah yaitu sebagai penebusan dosa dan kesalahan masa lalunya, menyelamatkan pendidikan anak-anak mantan teroris, dan menjadikannya sebagai model pesantren deradikalisasi. Ada beberapa pertimbangan mengapa Ponpes Al-Hidayah memilih berfokus pada anak-anak mantan napiter yang menjadikannya berbeda dengan kasus-kasus inisiatif sebelumnya. *Pertama*, besarnya stigma negatif terhadap anak-anak mantan teroris di masyarakat. *Kedua*, anak-anak tersebut menyerap ideologi radikal lewat orang tuanya. *Ketiga*, potensi anak-anak tersebut untuk direkrut oleh kelompok teroris sangat besar. Terakhir, jumlah anak-anak mantan teroris cukup signifikan dan tersebar di berbagai provinsi, akan tapi penanganannya belum terlihat memuaskan.[41]

Berdasarkan penuturan Ustaz Khairul Ghozali, jumlah total santri Ponpes Al-Hidayah adalah 25 orang, terdiri dari 24 laki-laki dan satu perempuan. Mereka berasal dari berbagai daerah, termasuk Medan, Tanjung Balai, Rantau Prapat, Bogor, dan Kota Pinang. Anak-anak mantan napiter masuk ke Ponpes Al-Hidayah melalui rekan-rekan Ustaz Khairul Ghozali, Kemensos, dan BNPT. Terdapat tiga puluh anak lagi yang belum bisa diterima karena masih menunggu asrama ponpes yang belum selesai. Selain itu, terdapat tujuh anak pelaku bom yang akan dikirim oleh Dinas Sosial Surabaya ke ponpes tapi belum bisa diterima karena tempat yang belum memadai. Dari segi fasilitas, terdapat tujuh ruangan yaitu dua ruangan asrama, satu ruangan kantor, empat ruangan kelas, dan satu masjid (Gambar 7). Ponpes yang juga memiliki sekolah formal dengan izin dari Dinas Pendidikan untuk tingkat SMP ini bersifat gratis. Biaya operasional banyak diambil dari usaha pertanian pon-

41 Wawancara dengan Husnul Isa, Medan, 25 September 2018. Lihat juga Husnul Isa 2017.

pes yang memberikan anak-anak kesempatan untuk belajar bercocok tanam langsung. Sebagaimana yang disampaikan Ustaz Khairul Ghozali:

> Kita *kan* pibadi, *nggak* mungkin kita punya anggaran. Sedangkan untuk operasional saja kita *nggak* dapat dana. Ini *kan* gratis karena memang masalah utamanya tidak ada uang. Jadi, untuk membiayainya, kita bertani, bercocok tanam. Lingkungan sekitar ini. Dari pertanian pun kita tidak dibantu dinas atau pemda atau pemprov. Seperti mesin, pupuk, atau bibit, beli sendiri kita. Pertanian tradisional jadinya kita. Jagung sama singkong.[42]

Gambar 8: Salah Satu Bangunan Sekolah Ponpes Al-Hidayah

Metode deradikalisasi yang diterapkan di Ponpes Al-Hidayah berbentuk Mufti-Mustafti,[43] guru-murid,[44] dan Da'i-Mad'uw.[45] Buku yang digunakan adalah *Shirah Nabawi* untuk materi akidah dan *Minhajul Muslim* karya Syeikh Abu Bakar Jabir al-Jazairi untuk materi fikihnya. Materi deradikalisasi secara umum mengambil bentuk kisah-kisah Nabi seperti Nabi yang pemaaf, penyabar, suka membahagiakan orang lain, tidak suka menyakiti orang lain bahkan orang kafir sekalipun, membiarkan musuh-musuh lari di medan perang, melarang memenggal leher para tawanan perang, memberi makanan, pakaian, dan pemaafan terhadap para tawanan tersebut, serta bagaimana indahnya Islam, tidak sebagaimana yang dilakukan orang tua mereka dulu. Tidak ada amalan khusus yang digunakan dalam ponpes tersebut. Beberapa santri melakukan kunut dan zikir sementara yang lainnya tidak.[46] Berdasarkan

42 Wawancara dengan Ustaz Khairul Ghozali, pendiri Ponpes Al-Hidayah, Deli Serdang, 26 September 2018.
43 Ahmad Saiful Rijal Bin Hasan 2015..
44 Mahfuz Haji Halimi, et al. 2015.
45 Muhammad Saiful Alam Shah Bin Sudiman (2015). The Da'i-Mad'uw approach to religious rehabilitation. Dalam *Counter Terrorist Trends and Analysis*, RSIS, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 19-23.
46 Wawancara dengan Ustaz Khairul Ghozali, Deli Serdang, 26 September 2018.

kesaksian para santrinya, beberapa materi yang mereka pelajari di kelas atau musala yaitu bahasa Arab, Imlak (penulisan bahasa Arab dengan metode dikte), akidah, baca Al-Qur'an secara baik, pelajaran agama secara umum, Nahwu Shorof, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan sosial, matematika, bahasa Inggris, dan beberapa materi yang lain (Gambar 8).[47]

Gambar 9: Santri-santri Ponpes Al-Hidayah, yang Semuanya Merupakan Anak Mantan Napiter, Sedang dalam Proses Belajar-Mengajar

Beberapa santri Ponpes Al-Hidayah mengaku merasa nyaman dan betah berada di ponpes. Beberapa dari mereka bahkan lebih betah tinggal di ponpes daripada pulang ke rumah masing-masing. Dalam penuturan mereka, "enak sekolah di sini karena kawannya baik-baik dan pada suka bercanda. Merasa betah saja. Enakan di sini daripada di rumah."[48] Ustaz Khairul Ghozali sendiri, selaku pengasuh mereka, juga mengonfrmasi pengakuan santri-santri tersebut. Bahkan menurutnya, "kalau libur mereka pulang, tetapi belum masanya masuk, mereka sudah balik lagi ke sini lagi… [Mereka sudah] tidak murung lagi, sudah ceria, ada semangat belajar. Sudah terputus memorinya ketika melihat orang tuanya ditembak oleh Densus."[49] Lebih dari itu, beberapa anak bahkan mengakui sendiri bercita-cita ingin menjadi ustaz, polisi, dan bahkan TNI.[50]

Berdasarkan observasi Ustaz Khairul Ghozali, tingkat paparan radikalisme pada anak-anak tersebut sudah sangat menurun, bahkan cenderung

47 Wawancara dengan santri-santri Ponpes Al-Hidayah, Deli Serdang, 28 September 2018.
48 Ibid.
49 Wawancara dengan Ustaz Khairul Ghozali, Deli Serdang, 26 September 2018.
50 Wawancara dengan santri-santri ponpes Al-Hidayah, Deli Serdang, 28 September 2018.

habis sama sekali. Selain itu, metode reintegrasi sosial digunakan dengan pola memberikan kesempatan kepada anak-anak dan penduduk sekitar untuk bersekolah dan ikut ibadah berjamaah dalam pesantren. Kondisi tersebut digunakan agar anak dapat membaur dan diterima oleh masyarakat umum. Sebagaimana ditekankan oleh beliau:

> Ada beberapa yang orang sini. Ini untuk pembauran supaya anak-anak ini tidak merasa eksklusif, diskriminasi [hanya bersama] kelompok mereka saja. Makanya kita masukkan orang-orang sini. Artinya, [mereka] sudah terintegrasi menerima anak-anak ini. Salat Jumat di sini pun bareng. Jadi, sudah tidak ada lagi jurang di masyarakat. Jadi pembangunannya lebih nyata.[51]

Namun demikian, beberapa tantangan dihadapi oleh ponpes Al-Hidayah dalam upayanya melakukan deradikalisasi dan rehabilitasi anak-anak mantan teroris. *Pertama,* tidak ada anggaran operasional pasti dan semuanya bersifat pribadi dalam manajemen ponpes tersebut. *Kedua*, jumlah guru hanya tujuh orang, semuanya bersifat sukarela dan berasal dari daerah sekitar. Tidak ada satu pun yang mendapatkan gaji pasti dan tetap. Ketiga, fasilitas belajar masih sangat minim, termasuk belum adanya perpustakaan, peralatan belajar, komputer, fasilitas bermain dan olah raga, dan lainnya. Terakhir, ruangan untuk proses belajar-mengajar yang masih kurang memadai dan mencukupi.[52]

Ponpes ini bersinergi secara khusus dengan BNPT. Lebih dari itu, bahkan tercantum beberapa pimpinan BNPT dalam struktur kepengurusan ponpes. Suhardi Alius, ketua BNPT, sebut saja, tercatat sebagai ketua dewan penasihat (Gambar 9). Pada dasarnya, ponpes ini dibangun atas inisiatif Ustaz Khairul Ghozali sendiri. Setelah berdiri beberapa tahun dan mulai didengar publik, BNPT kemudian datang dengan inisiatif membantu. Sebagaimana disampaikan oleh Ustaz Khairul Ghozali:

> Ini *kan* bukan dari BNPT karena BNPT *nggak* ada anggaran untuk bangun asrama ini. Malahan, salah dia *kan* kalau sampai biaya terorisme digunakan untuk ini. Auditnya kena di situ. Makanya, ketika membangun masjid pun pakai dana pribadi. Itu dari BNPT bukan institusi tetapi pribadi karena kalau melibatkan institusi kena audit. Makanya, ini pun sifatnya donasi, pribadi juga.[53]

Pemberian sumbangan BNPT terhadap Ponpes Al-Hidayah berupa bangunan masjid mirip dengan yang dilakukan ketika membangun masjid untuk YLP

51 Wawancara dengan Ustaz Khairul Ghozali, Deli Serdang, 26 September 2018.
52 Ibid.
53 Ibid.

(Gambar 10). BNPT tidak mengambil dana pembangunan dari anggaran lembaga karena memang tidak ada item anggarannya. Polanya adalah dengan memobilisasi dana dari beberapa pihak yang mau membantu dengan menggunakan jaringan pribadi pimpinan BNPT. Poin penting lain yang dapat ditarik dari kasus ini dan kasus-kasus lainnya adalah sinergi BNPT dengan lembaga-lembaga nonpemerintah dalam konteks deradikalisasi dan rehabilitasi cenderung berbentuk pemberian bantuan bangunan atau fasilitas tertentu yang sekali jadi (*project-oriented*).

Gambar 10: Susunan Pengurus Ponpes-Al-Hidayah

SUSUNAN PENGURUS
PONDOK PESANTREN AL-HIDAYAH
(Yayasan Al-Ghazali Sumut SK MENKUMHAM: AHU-0042608.AH.01.04.Tahun 2016)
Desa Sei Mencirim Kec. Kutalimbaru Kab. Deli Serdang–Sumut Email:ponpes.alhidayahh@gmail.com

No	Nama	Jabatan
1.	KOMJEN POL DRS H. SUHARDI ALIUS M.H	Dewan Penasehat
2.	BRIGJEN POL H. MARDIAZ KUSIN DWIHANANTO S.I.K., M.HUM	Dewan Panasehat
3.	ABUYA DR. AIDIL AKHYAR SH, LLM	Dewan Pembina
4.	BRIGJEN POL DRS. H. HERWAN CHAIDIR	Dewan Pembina
5.	Ustadz Khairul Ghazali	Ketua Umum/Ketua Yayasan
6.	DR. Phil Ichwan Azhari MS	Staf Ahli
7.	DR. Ahmad Sofyan SH, MA	Staf Ahli
8.	Nurmala P, S.Pd	Sekretaris
9.	Nurhayati Panggabean, S.Pd	Bendahara
10	Kartini Lubis, S.Pd	Div. Pendidikan
11.	Kartini Panggabean	Div. Pendidikan
12.	Ustadz Khairul Ghazali	Div. Pembangunan
13.	AKBP DR. H. Hoiruddin Hasibuan SH, M.Hum	Div. Pendanaan dan Usaha
14.	Iman Lukman H S.Pd	Humas
15.	Ustadz M. Haris Iskandar	Div. Dakwah
16.	Ustadz Muhammad Arief	Div. Tahfidz & Pelajaran Pondok

Gambar 11: Masjid Ponpes Al-Hidayah, Bantuan dari BNPT

Pola sinergi di antara pemerintah dengan lembaga nonpemerintah dalam kasus Ponpes Al-Hidayah hampir serupa dengan kasus-kasus sebelumnya, baik dengan LPMS di Poso maupun YLP di Lamongan. Dalam tataran pengambilan kebijakan, pola sinergi hanya terjadi antara lembaga nonpemerintah

dengan pemerintah pusat, baik Kemensos ataupun BNPT. Dapat dipastikan hampir tidak ada sinergi dan kerja sama yang cukup signifikan antara lembaga nonpemerintah tersebut dengan pemerintahan lokal. Sebagaimana pengakuan Ustaz Khairul Ghozali, dalam kasus pemberdayaan santri ponpesnya, tidak ada bantuan atau sinergi dalam bentuk apa pun dengan Dinas Sosial, Pemda Deli Serdang, atau Pemprov Sumatra Utara. Ustaz Khairul Ghozali masih menganggap beberapa individu dalam pemerintahan lokal memiliki stigma negatif terhadap pesantrennya. Beliau menyampaikan:

> Ada beberapa *event* yang bergabung ke kita tetapi mereka hanya gabung secara silaturahmi tanpa terlibat di situ. Tapi yang saya tengok, bantuan ke mereka tidak ada sama sekali. Jadi, kadang-kadang BNPT kemari, cerita ke yang lain seolah-olah ini bagian dari mereka. *Nggak*, [ini bukan] bagian dari proyek BNPT hanya gara-gara mereka membangunkan masjid… Pemerintah daerah *nggak*, *nggak* ada bantunya. Masih lumayan yang di Lamongan. Pernah *lah*, gubernur kemarin ke sini tiga kali. Tapi *nggak ngapa-ngapain*, cuma tanda tangani ini peresmian, *nengok*.[54]

Pernyataan tersebut menyiratkan beberapa kritik terhadap pihak pemerintahan terkait dinamika dan pola sinergi antara lembaga pemerintahan dan nonpemerintahan. *Pertama*, banyak pejabat pemerintah yang sekadar datang ke Ponpes Al-Hidayah tanpa sedikit pun bersinergi dan bekerja sama yang lebih konkret. Kedatangannya lebih bersifat seremonial dan kunjungan dinas belaka. *Kedua*, pihak BNPT dinilai cenderung memperlihatkan seakan-akan inisiatif pendirian pesantren tersebut merupakan program mereka sedari awal.

Sebagai kesimpulan, temuan studi ini cenderung mengonfirmasi beberapa temuan studi sebelumnya yang menegaskan kekurangan dari upaya-upaya rehabilitasi dan reintegrasi sosial di Indonesia dan, umumnya, seluruh dunia. Temuan studi ini secara umum menunjukkan bahwa berbagai upaya dan program rehabilitasi serta reintegrasi para mantan teroris di Indonesia banyak berhadapan dengan absennya evaluasi dan pemantauan, absennya perencanaan dan keberlanjutan, absennya pola kerja sama dan sinergi yang baik antara pemangku kepentingan, dan terakhir, cenderung lebih bersifat *ad-hoc* atau berorientasi proyek (*project-oriented*).[55]

D. REFLEKSI DAN *LESSON LEARNED*

Temuan studi ini secara umum menegaskan bahwa peran pemerintah dalam rehabilitasi dan reintegrasi mantan napiter dinilai masih belum maksimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, banyak program cenderung bersi-

54 Ibid.
55 Lihat Rohan Gunaratna 2015; Pusat Studi Timur Tengah dan Perdamaian Global 2018; Indonesian Muslim Crisis Center 2018.

fat tidak berkelanjutan atau *ad-hoc* dan *project-oriented*. *Kedua*, metode yang digunakan cenderung kurang bersifat strategis dan tak memerhatikan realitas kebutuhan, keterampilan, dan animo mantan napiter. Proses pemberdayaan terhadap mantan napiter seharusnya dilakukan dengan perencanaan strategis dengan mengambil pola jangka pendek, menengah, dan panjang. Banyak dari program yang ada cenderung bersifat *project-oriented* dan, karenanya, bersifat jangka pendek, menyalin yang sudah ada, dan miskin ide baru.

Pelatihan memang sangat penting diberikan kepada mantan napiter untuk membantu memberdayakan mereka. Namun demikian, pendampingan dan modal juga dinilai mendesak untuk memberdayakan mantan napiter. Sebagai respons atas persoalan ini, misalnya, YLP memasukkan para mantan napiter ke dalam lembaga, pabrik, dan perusahaan milik pengusaha lokal yang mau bekerja sama agar mereka ikut langsung terlibat dan bekerja.

Pemerintah diharapkan memainkan peran utama dalam melakukan inisiatif-inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Dalam konteks ini, desain dan kerangka rehabilitasi dan reintegrasi sosial mantan napiter ini harus sudah dibangun secara holisitik dan strategis oleh pemerintah. Pemerintah selanjutnya dapat mengajak lembaga-lembaga masyarakat sipil untuk bekerja sama merealisasikannya berdasarkan keahlian dan kapasitas LSM atau lembaga masyarakat sipil bersangkutan. Kenyataannya, hampir semua masyarakat sipil cenderung bergerak sendiri-sendiri. Banyak inisiatif dari lembaga nonpemerintah yang cenderung terpisah dan tidak berkorespondensi dengan program dan inisiatif pemerintah. Dalam setiap proses pemberdayaan, pihak pemerintah cenderung terpaku pada kegiatan ceramah terkait persoalan radikalisme dan terorisme serta bahayanya di Poso.

Peta kebijakan sinergi atau kerja sama di antara pemerintah dengan lembaga nonpemerintah, termasuk alur pemberian bantuan, menunjukkan sinergi dan kerja sama umum dilakukan langsung dengan pemerintah pusat, baik BNPT maupun Kemensos. Pihak pemerintah lokal cenderung tidak banyak terlibat langsung, meski terkadang dilibatkan dalam aktivitas seremonial dan fasilitasi ketika perwakilan pemerintah pusat datang ke daerah. Di sisi lain, upaya pendampingan atau penyuluhan terhadap upaya pemberdayaan mantan napiter sangat dibutuhkan, termasuk dengan dinas-dinas lain. Hal ini berlaku khususnya terkait peternakan dan pertanian karena tidak sedikit mantan napiter yang memilih untuk beternak dan bertani. Pendampingan keagamaan tentunya juga diperlukan.

Temuan studi ini cenderung mengonfirmasi beberapa temuan studi sebelumnya yang menegaskan kekurangan dari upaya-upaya rehabilitasi dan reintegrasi sosial di Indonesia dan, umumnya, seluruh dunia. Temuan studi ini secara umum menunjukkan bahwa berbagai upaya dan program rehabilitasi serta reintegrasi para mantan teroris di Indonesia banyak berhadapan

dengan absennya evaluasi dan pemantauan, absennya perencanaan dan keberlanjutan, absennya pola kerja sama dan sinergi yang baik di antara pemangku kepentingan, dan terakhir, cenderung lebih bersifat *ad-hoc* atau berorientasi proyek (*project-oriented*).

Sebuah rehabilitasi teroris idealnya mencakup beberapa pola atau dimensi, yaitu rehabilitasi keagamaan dan spiritual, psikologis, pendidikan, vokasional, keluarga dan sosial, rekreasional, dan kesenian. Tanpa rehabilitasi secara komprehensif, transformasi sempurna sulit dihasilkan untuk para teroris yang tertangkap atau menyerahkan diri. Namun demikian, rehabilitasi keagamaan dinilai dan terbukti paling penting maupun strategis di antara rehabilitasi-rehabilitasi lainnya untuk mentransformasi para teroris tersebut. Proses ini sering disebut dengan deradikalisasi dan mencakup konseling teologis serta perdebatan di antara para ulama atau cendekiawan Muslim dengan para penerima manfaat.[56] Dalam kerangka ini, studi menunjukkan bahwa rehabilitasi mantan napiter di Indonesia pada umumnya cenderung terbatas pada rehabilitasi keagamaan dan spiritual (deradikalisasi), serta psikologis dan pendidikan. Ia belum banyak menyentuh dimensi rehabilitasi lainnya.

Strategi penting lain telah dikembangkan oleh pemerintah Indonesia dengan lebih berfokus pada rehabilitasi mantan napiter pada saat masih berada di penjara dan bukan pada saat mereka keluar penjara. Terdapat indikasi kuat bahwa para teroris tersebut merencanakan radikalisasi terhadap tahanan lain di penjara, sebagaimana yang dilakukan oleh Abu Bakar Ba'asyir, Aman Abdurrahman, Iwan Darmawan Rois, Dulmatin, dan lainnya. Mereka merencanakan agenda tersebut baik di Cipinang maupun Nusakambangan. Dalam konteks ini, Kapolri bukan hanya secara khusus membedakan napiter dalam berbagai kategori, mulai dari yang sangat radikal sampai simpatisan, tetapi juga memisahkan sel mereka dengan sel-sel pelaku kejahatan lainnya.[57]

---

56 Ibid.

57 Voaindonesia.com, Kepala BNPT fokuskan rehabilitasi terpidana teroris di dalam penjara, 16 Maret 2016. Diambil dari https://www.voaindonesia.com/a/kepala-bnpt-fokuskan-rehabilitasi-terpidana-teroris-di-dalam-penjara/3239894.html, pada 1 Januari 2019.

BAB VIII

Kesimpulan dan Rekomendasi

A. KESIMPULAN

Terorisme, pada kenyataannya, merupakan bagian tak terpisahkan dari sejarah dan pembangunan di Indonesia. Tren terorisme di Indonesia memiliki jejak yang relatif panjang dan fluktuatif sejak awal tahun 1980-an. Meskipun secara umum pola perkembangannya stagnan rendah, hampir tidak ada tahun terlewatkan tanpa hadirnya ancaman serta serangan terorisme. Terdapat tiga periode penting yang menandai pasang naik ancaman terorisme di Indonesia, yaitu tahun 2001 setelah serangan teror di New York pada 11 September 2001, kemudian tahun 2012, dan terakhir pada pertengahan tahun 2018 dengan kejadian bom bunuh diri di Surabaya. Selain itu, pelaku terorisme di Indonesia tak didominasi oleh satu kelompok secara konstan dan dalam jangka panjang melainkan beragam kelompok yang terus berevolusi. Berbagai kelompok yang pernah terlibat dalam serangan teror di Indonesia merentang dari Jemaah Islamiyah, Jamaah Ansharut Daulah (JAD), Mujahidin Indonesia Timur, sampai Islamic State of Iraqi and Syriah (ISIS)—yang paling terakhir cenderung berafiliasi dengan JAD.

Pergeseran juga terjadi terkait target serangan teror. Pada masa pascaserangan WTC di New York pada tahun 2001, serangan terorisme di Indonesia cenderung ditujukan kepada orang asing dan fasilitas atau properti yang dimiliki oleh orang asing. Saat ini, target serangan terorisme lebih ditujukan terhadap aparat keamanan atau kepolisian. Pergeseran ini terkait target rekrutmen kelompok teroris di Indonesia. Akhir-akhir ini, rekrutmen menyasar anak-anak dan kaum perempuan, di mana serangan Bom Surabaya merupakan bukti nyata fenomena tersebut. Terakhir, dengan sejumlah alasan strategis, kelompok teroris mulai menggiatkan rekrutmen terhadap mahasiswa dengan memasuki beberapa kampus, khususnya kampus negeri-sekuler meskipun terkadang juga masuk ke kampus keagamaan.

Fenomena dan karakter serangan teror di Indonesia tentunya tidak dapat dipisahkan dari pengalaman panjang praktik dan kebijakan Indonesia menghadapi dan memerangi berbagai serangan tersebut. Pada masa-masa awal munculnya serangan teror di tahun 1980-an, pemerintah Indonesia belum memiliki undang-undang khusus terkait terorisme. Dalam menghadapinya,

Indonesia masih mengandalkan undang-undang anti-subversif, yaitu Undang-Undang Penetapan Presiden No. 11 Tahun 1963, mengingat insiden terorisme sendiri belum terlalu signifikan pada masa itu. Instrumen legal resmi baru dibangun pascaserangan Bom Bali pada tahun 2001, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002, yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003.

Mempertimbangkan tantangan dan dampak yang ditimbulkan oleh terorisme yang kian kompleks, undang-undang tersebut kemudian direvisi pada tahun 2018 menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Selain kerangka legal tersebut, Indonesia juga mendirikan instrumen kelembagaan khusus bernama Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) pada tahun 2010 berdasarkan Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010. Semua upaya tersebut harus dimaknai sebagai kesungguhan dan keseriusan Indonesia dalam memberantas terorisme. Meski demikian, dalam konteks ini, tantangan krusial yang harus dihadapi adalah keterpakuan terhadap hukum pidana. Kerangka hukum perdata masih jarang digunakan, dan sinkronisasi berbagai kerangka legal dan sinergi antarlembaga masih belum optimal.

Literatur akademis pada umumnya menekankan bahwa pemberantasan terorisme harus mencakup semua tahapan yang melibatkan pencegahan, penindakan, dan pemulihan. Sejauh ini, pengalaman Indonesia dalam memberantas terorisme lebih didominasi penindakan dan diikuti dengan pencegahan. Masih sedikit upaya pemulihan mencakup deradikalisasi dan reintegrasi sosial mantan teroris yang diusahakan. Dalam konteks pencegahan, evolusi atau pergeseran terjadi sejak tahun 2010 hingga saat ini. Pendekatan keras tidak lagi menjadi pendekatan dominan dalam upaya pencegahan terorisme. Pendekatan lunak mulai dilakukan oleh berbagai aktor, baik pemerintah maupun nonpemerintah. Pendekatan lunak ini lebih banyak dimainkan oleh BNPT, baik dalam hal pencegahan maupun pemulihan. Selain itu, Undang-Undang No.5 Tahun 2018, yang banyak menitik-beratkan upaya pencegahan yang komprehensif, harus dilihat sebagai keseriusan pemerintah dalam memberantas terorisme dari awal. Sayangnya, upaya pencegahan tersebut masih menyisakan beberapa persoalan yaitu terkonsentrasi di wilayah Jawa, didominasi oleh pemerintah, cenderung bersifat sentralistis, serta minim pelibatan pemerintah daerah dan masyarakat sipil. Selain itu, ia juga cenderung berpola konvensional, khususnya dalam bentuk ceramah dan seminar.

Pengalaman panjang kegigihan Indonesia dalam memerangi terorisme dapat dilihat dari domain kontra-terorisme (*counter-terrorism*) itu sendiri. Pada prinsipnya, Indonesia memberlakukan hukum pidana sebagai kerangka hukum nasional dalam menindak setiap serangan teror di wilayahnya. Hasilnya, ribuan orang yang terkait dengan berbagai insiden serangan teror di semua pelosok wilayah telah ditangkap dan bahkan dihukum, baik dengan hukum-

an penjara maupun mati. Secara institusional, keseriusan Indonesia dalam memerangi terorisme terlihat jelas dengan penguatan Polri melalui pembentukan Densus 88 pada tanggal 26 Agustus 2004 atau dua tahun setelah kejadian Bom Bali 1, sebagai salah satu dari unit antiteror utama di Indonesia.

Penindakan terorisme di Indonesia sebagai bagian dari respons negara terhadap ancaman terorisme merupakan hasil pertemuan setidaknya dua faktor, yakni natur dan karakteristik ancaman terorisme itu sendiri serta dinamika sosial-politik yang berdampak pada perimbangan kekuatan di antara institusi-institusi keamanan di Indonesia. Observasi empiris terhadap penindakan terorisme di Poso menggambarkan argumentasi ini dengan akurat. Pilihan pendekatan yang diambil pemerintah Indonesia dalam menangani ancaman terorisme di Indonesia tentu saja memiliki dampak tersendiri. Secara umum, jika dilihat dari menurunnya jumlah korban akibat aksi terorisme, pendekatan yang selama ini dijalankan telah berhasil meminimalisasi ancaman terorisme. Namun demikian, pengalaman Poso juga menunjukkan bagaimana pendekatan keamanan yang sentralistis cenderung mengabaikan lokalitas dari ancaman terorisme itu sendiri. Ketidakpekaan ini telah menorehkan kerugian sosial-ekonomi yang cukup besar. Oleh sebab itu, ke depannya dibutuhkan pendekatan penanganan terorisme yang lebih peka terhadap konteks lokal.

Terakhir, harus diakui bahwa pengalaman Indonesia dalam aspek pemulihan masih tertinggal jika dibandingkan dengan aspek pencegahan dan penindakan. Bukan hanya timpang dalam kedua aspek tersebut, peran pemerintah dalam rehabilitasi dan reintegrasi mantan napiter pada prinsipnya dinilai masih belum maksimal. Beberapa hal yang menjadikannya belum maksimal yakni upaya yang cenderung tidak berkelanjutan, *ad-hoc* dan *project-oriented*, metode yang digunakan cenderung tidak berangkat dari perencanaan strategis dengan mengambil pola jangka pendek, menengah, dan panjang, serta tak memerhatikan realitas kebutuhan, keterampilan, dan animo mantan napiter. Ia banyak menyalin ide dan miskin ide baru, absen dari evaluasi dan pemantauan, serta absen dari pola kerja sama dan sinergi yang baik di antara pemangku kepentingan.

Pemerintah dinilai belum memainkan peran utama dalam melakukan inisiatif-inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Desain dan kerangka rehabilitasi dan reintegrasi sosial mantan napiter harus dibangun secara holistik dan strategis oleh pemerintah serta direalisasikan lewat kerja sama dengan berbagai lembaga masyarakat sipil dan pemerintah daerah berdasarkan keahlian dan kapasitas mereka. Secara umum, temuan terkait rehabilitasi dan reintegrasi sosial cenderung mengonfirmasi temuan-temuan studi sebelumnya yang menegaskan sejumlah kekurangan upaya-upaya rehabilitasi dan reintegrasi sosial mantan napiter di Indonesia dan, umumnya, seluruh dunia.

B. REKOMENDASI

Semua rekomendasi di bawah ini dibangun secara ketat berdasarkan temuan studi. Agar lebih sistematis, poin-poin rekomendasi dirumuskan berdasarkan problem dan fokus studi yang dirumuskan dalam empat pertanyaan dalam Bab 1, yaitu:

1. Kerangka Legal dan Instrumen Kelembagaan

- Penanganan terorisme di Indonesia lebih menitikberatkan pemanfaatan hukum pidana. Kerangka hukum perdata masih sedikit sekali digunakan secara optimal, kalau tidak mau dikatakan tidak ada sama sekali. Pemerintah pun harus memanfaatkan setiap hukum perdata yang relevan, seperti hukum terkait korban dan hukum administrasi negara, untuk memberantas terorisme di Indonesia secara komprehensif.
- Pemerintah harus membuat pemberantasan terorisme lebih transparan dan inklusif, melibatkan berbagai pihak, kerja sama, dan jaringan, serta tidak hanya secara eksklusif menyertakan kepolisian dan BNPT saja. Cetak biru tata kelola kelembagaan yang lebih jelas dalam pemberantasan terorisme diperlukan ke depannya agar BNPT tidak terlihat seperti memperbanyak MOU kerja sama kelembagaan tanpa sinkronisasi efektivitas peran, wewenang, dan tugas dari berbagai lembaga yang dilibatkan.
- Harus ada upaya strategis dan efektif dari BNPT untuk mengembangkan dan memberdayakan lembaga yang sudah ada, baik di tingkat pusat, daerah, maupun kawasan, serta membuka ruang bagi lembaga-lembaga nonpemerintah (ormas, lembaga pendidikan, dan LSM) untuk aktif terlibat dalam pemberantasan terorisme.
- Berbagai kerangka legal digunakan dalam pemberantasan terorisme di Indonesia. Belum ada upaya komprehensif yang dilakukan untuk menyinkronisasi semua perundangan, regulasi, dan konvensi yang ada. Proses sinkronisasi harus menjadi prioritas pemerintah, di mana pemerintah sendiri harus memainkan peran utama dalam proses sinkronisasi semua instrumen hukum terkait terorisme. Diperlukan pemetaan potensi dan sinkronisasi modal instrumen hukum yang ada secara menyeluruh, baik pidana, perdata, hukum administrasi negara, serta regulasi di bawah undang-undang sampai ke tingkat daerah maupun instrumen hukum di tingkat global.
- Beberapa di antara problem kapasitas kelembagaan yang menghalau pemberantasan terorisme adalah sumber daya manusia, anggaran, dan fasilitas yang belum mencukupi. Pemerintah sebaiknya memerhatikan kapasitas, profesionalisme dan jumlah sumber daya manusia, kecu-

kupan anggaran, dan ketersediaan fasilitas yang dibutuhkan untuk memberantas terorisme secara ideal di Indonesia.

2. Pencegahan

- Menyusun kebijakan nasional yang dapat mendorong pemerintah daerah beserta aktor lokal lainnya melakukan inisiatif pencegahan terorisme. Kebijakan ini dapat dituangkan dalam sebuah peraturan perundangan yang mendukung keberadaan Undang-Undang No. 5 Tahun 2018.
- Mendorong adanya strategi nasional pencegahan terorisme yang didasarkan pada karakteristik persoalan terorisme di setiap wilayah di Indonesia. Hal ini penting agar intervensi yang dilakukan tidak menyamaratakan persoalan terorisme di seluruh wilayah di Indonesia. Strategi nasional ini diharapkan dapat dievaluasi dan disesuaikan pada kurun tertentu sehingga sanggup merespons perkembangan ancaman terorisme.
- Mendorong sinergi dan kolaborasi kegiatan intervensi pencegahan pemerintah dan masyarakat sipil. Hal ini penting untuk mencegah pengulangan substansi kegiatan serta memperluas jangkauan kegiatan di tengah masyarakat. Sinergi dan kolaborasi ini dapat dilakukan mulai dari tingkat nasional hingga lokal.
- Memperkuat FKPT sebagai kelembagaan BNPT di tingkat lokal. Upaya memperkuat ini dapat dilakukan dengan menambahkan kewenangan, inisiatif intervensi, hingga porsi anggaran.
- Khusus untuk Poso, upaya pencegahan dapat dilakukan sejalan dengan upaya rekonsiliasi pascakonflik. Artinya, penyelesaian persoalan konflik masa lalu (isu keperdataan, penyembuhan trauma, dan keadilan sosial) harus diutamakan dalam setiap intervensi pencegahan terorisme di Poso.

3. Penindakan

- Pendekatan yang selama ini dijalankan secara umum dinilai telah berhasil meminimalisasi ancaman terorisme jika dilihat dari menurunnya jumlah korban akibat aksi terorisme. Namun demikian, pengalaman penindakan terorisme di Poso juga menunjukkan bagaimana pendekatan keamanan yang sentralistis cenderung mengabaikan lokalitas dari ancaman terorisme itu sendiri. Ketidakpekaan ini telah menyebabkan kerugian sosial-ekonomi yang cukup besar. Oleh sebab itu, dibutuhkan pendekatan penanganan terorisme yang lebih peka terhadap konteks lokal ke depannya.
- Selanjutnya, pada tataran operasional, pendekatan penanganan terorisme yang lebih peka terhadap konteks lokal ini dapat ditempuh dengan

memastikan pelibatan para pemangku kepentingan di tingkat lokal seperti tokoh masyarakat, pemuka agama, akademisi, dan lainnya yang memahami seluk-beluk karakteristik sosial-politik lokal.

- Jika penindakan yang bersifat koersif terpaksa harus dilakukan, sebaiknya dipastikan agar operasi dijalankan secara profesional, efektif, dan efisien dengan menjamin penghormatan terhadap HAM. Selain itu, komposisi pasukan, baik kepolisian maupun TNI, juga sebaiknya didominasi oleh pasukan organik untuk menghindari sentimen kewilayahan.
- Terakhir, pelibatan militer dalam penindakan terorisme harus selalu diperlakukan sebagai pilihan terakhir ketika instrumen penegakan hukum normal dianggap tidak lagi mencukupi.

4. Pemulihan

- Inisiatif pemulihan para mantan teroris belum banyak menjadi perhatian dan prioritas jika dibandingkan dengan upaya pencegahan dan penindakan. Berbagai upaya pemulihan dalam berbagai bentuk, khususnya deradikalisasi dan reintegrasi sosial, harus lebih diperkuat dan diprioritaskan serta diseimbangkan.
- Banyak program pemulihan dibangun dan diimplementasikan secara tidak maksimal dan berkesinambungan, bersifat *cash and project-oriented* dan *ad-hoc* serta tak memerhatikan realitas kebutuhan, dinamika, dan tantangan lokal, miskin ide, serta tak memiliki mekanisme evaluasi dan pemantauan. Setiap bentuk inisiatif atau intervensi pemulihan harus dibangun secara strategis, terencana dengan baik, dan berkelanjutan.
- Pelatihan memang sangat penting untuk diberikan kepada mantan napiter untuk membantu memberdayakan mereka. Namun demikian, pendampingan dan modal juga dinilai mendesak untuk memberdayakan mantan napiter.
- Pemerintah harus memainkan peran utama dalam melakukan inisiatif-inisiatif rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Desain dan kerangka rehabilitasi dan reintegrasi sosial mantan napiter ini sudah harus dibangun secara holisitik dan strategis oleh pemerintah. Selanjutnya, pemerintah dapat mengajak lembaga-lembaga masyarakat sipil untuk bekerja sama merealisasikannya berdasarkan keahlian dan kapasitas LSM atau lembaga masyarakat sipil bersangkutan.
- Rehabilitasi mantan napiter di Indonesia pada umumnya cenderung masih terbatas pada rehabilitasi keagamaan dan spiritual (deradikalisasi), psikologis, dan pendidikan, belum banyak menyentuh dimensi rehabilitasi lainnya. Pemerintah harus mulai membangun juga rehabilitasi secara komprehensif dengan mencakup dimensi pendidikan, vokasional, keluarga dan sosial, rekreasional, dan kesenian.

Bibliografi

BUKU DAN ARTIKEL

Al-Jabir, H. (2012). Terrorism and counter-terrorism: young people's perspectives. Dalam *Arches Quarterly*, Vol. 5, No. 9, h. 146-153.

Ansori, M.H. (2018). Reflecting on counter-terrorism approach in Indonesia after Surabaya bombings. *Thinking ASEAN: from Southeast Asia, On Southeast Asia*, No. 35, Mei 2018.

Badan Nasional Pemberantasan Terorisme (2016). *Sejarah penanganan terorisme*. Diakses dari https://damailahindonesiaku.com/terorisme/penanganan-terorisme, pada 23 Maret 2019.

Bamualim, C.S., et al. (eds.) (2018). Kaum muda Muslim milenial: konservatisme, hibridasi identitas, dan tantangan radikalisme. Jakarta: Center for the Study of Religion and Culture (CSRSC), UIN Jakarta.

Bin Hasan, A.S.J. (2015). The Mufti-Mustafti approach to religious rehabilitation. Dalam *Counter Terrorist Trends and Analysis*, RSIS, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 12-18.

Bin Sudiman, M.S.A.S. (2015). The Da'i-Mad'uw approach to religious rehabilitation. Dalam *Counter terrorist trends and analysis*, RSIS, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 19-23.

Boateng, W. (2012). Evaluating the efficacy of Focus Group Discussion (FGD) in qualitative social research. Dalam *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 3, No. 7, April 2012, h. 54-57.

Bourdieu, P. (1984). *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. London: Routledge.

Briggs, R., Fieschi, C. dan Lownsbrough, H. (2006). *Bringing it home: community-based approaches to counter-terrorism*. London: Demos.

Cabalza, C. (2017). Can ASEAN work together to fight regional terrorism? *The Diplomat.com*, 9 Agustus 2017. Diambil dari https://thediplomat.com/2017/08/can-asean-work-together-to-fight-regional-terrorism/, pada 4 Maret 2018.

Campbell, C. dan Connolly, I. (2003). A model for the 'war against terrorism'? Military intervention in Northern Ireland and the 1970s Falls Curvew. *Journal of Law and Society*, Vol. 30, No. 3, h. 341-375.

Chalk, P. (2002).Separatism and Southeast Asia: the Islamic factor in Southern Thailand, Mindanao, and Aceh. *Studies in Conflict & Terrorism,* Vol. 24, No. 4, h. 241-69.

Chalk, P. (2005). *The evolving terrorist threat to Southeast Asia: a net assessment*. United State: Rand National Defense Research Institute.

Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative research*. Los Angeles: SAGE.

Creswell, J.W. (1994). *Research design: qualitative and quantitative approaches.* London: SAGE Publications.

Denzin, N. K. dan Lincoln, Y. S. (eds.) (2005). *The Sage handbook of qualitative research* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Eckstein, H. (1972). On the etiology of internal wars. Dalam Gurr, T.R. et al. (eds.). *Anger, violence, and politics: theories and research*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., h. 9-30.

Eddine, M.N. et al. (2010). *Countering violent extremism (CVE): literature review*. Australian Government, Department of Defense.

Fealy, G. (2004). Islamic radicalism in Indonesia: the faltering revival? Dalam Kesavapany, K. (ed.). *Southeast Asian Affairs 2004*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, h. 104–21.

Febrica, F. (2010). Securitizing terrorism in Southeast Asia: accounting for the varying responses of Singapore and Indonesia. Dalam *Asian Survey*, Vol. 50, No. 3, h. 69-590.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstanding about case study research. In *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, No. 2.

Franks, J. (2006). *Rethinking the root of terrorism*. New York: Palgrave McMillan Press.

Freitas, H., et al. (1998). The focus group, a qualitative research method: reviewing the theory, and providing guidelines to its planning. *ISRC Working Paper 010298*, Februari 1998.

GEN 5.54 (2017). *Terror bom dalam sejarah*. Diambil dari https://gen554web.wordpress.com/2017/12/27/teror-bom-dalam-sejarah/, pada 3 Maret 2018.

Gerstl, A. (2010). The depolitisation and ASEANization of counter-terrorism policies in Southeast Asia: a week trigger for a fragmenter version of human security. *Current Research on Southeast Asia*, Vol. 3, No. 1, h. 48-75.

Giddens, A. (1976). *New rules of sociological method: a positive critique of interpretative sociologies*. London: Hutchinson.

Gunaratna, R, Jerard, J., dan Nasir, S.M. (2013). *Countering extremism: building social resilience through community engagement*. Singapore: Imperial College Press

Gunaratna, R. (2015). Countering violent extremism: revisiting rehabilitation and community engagement. Dalam *Counter Terrorist Trends and Analysis, RSIS*, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 1-7.

Gunaratna, R. (2015). The rise of the Islamic State: terrorism's new face in Asia. Dalam *Panorama: Insights into Asian and European Affairs*. Singapura: Konrad-Adenauer-Stiftung Ltd.

Halimi, M.H., et al. (2015). The teacher-student approach to religious rehabilitation. *Counter Terrorist Trends and Analysis, RSIS*, Vol. 7, No. 2, April 2005, h. 31-35.

Heaton, J (2004). *Reworking qualitative data*. London: SAGE Publications.

Heraclides, A. (1997). The ending of unending conflicts: separatist wars. *Millennium: Journal of International Studies,* Vol. 26, No. 3, h. 679–707.

Hofmeister, W. (ed.) (2015). From the desert to world cities. Dalam *Panorama: insights into Asian and European Affairs*. Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung Ltd.

Hughes, G. (2011). *The military's role in counterterrorism: examples and implications for liberal democracies*. Letort Paper, 2011.

Human Rights Voices (2017). There is no UN definition of terrorism. Diambil dari http://www.humanrightsvoices.org/EYEontheUN/un_101/facts/?p=61, pada 1 Maret 2018.

Hwang, J.C., et al. (2013). The disengagement of jihadis in Poso, Indonesia. *Asian Survey*, Vol. 53, No. 4, h. 754–777.

Indonesian Muslim Crisis Center (2018). Reintegrasi sosial aktifis NII, Gafatar dan deportan/returni ISIS. Dalam *Policy Brief Series*, Vol. 1, No. 12, Februari 2018.

Institute for Policy Analysis of Conflict (2015). The expanding role of the Indonesian military. *IPAC Report*, Vol. 19.

KontraS (2007). Temuan KontraS: bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh kepolisian dalam operasi 22.11.22 di Poso. Jakarta: KontraS.

Kumar, K. (1987). Conducting focus group interviews in developing countries. *A.I.D. Program Design and Evaluation Methodology Report No. 8*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.

Kvale, S. (1996). *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing.* Thousand Oaks, CA: SAGE.

Kvale, S. dan Brinkmann, S. (2009). *Interviews: learning the craft of qualitative research interviewing.* Los Angeles: SAGE Publication.

Laksmana.net (2004). Indonesia: Aceh 'rebels' on Trial. Diambil dari https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesia-aceh-rebels-trial.

Lederach, J.P. (1997). *Building peace: sustainable reconciliation in divided societies*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Lesser, I.O., et al. (1999). Countering the new terrorism. Washington D.C.: RAND Project Air Force.

Lindlof, T.R. & Taylor, B.C. (2002). *Qualitative communication research methods* (second edition). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Lobell, S.E. dan Mauceri, P. (2004). Diffusion and escalation of conflict. Dalam Lobell, S.E. dan Mauceri, P. (eds.). *Ethnic conflict and international politics: explaining diffusion and escalation.* New York: Palgrave Macmillan, h. 1-10.

Lowe, A. (2017). Time for ASEAN to unite against the threat of homegrown terrorism? Diambil dari www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/time-for-asean-to-unite-against-the-threat-of-homegrown-9089272, pada 3 Maret 2018.

Marshal, C. dan Rossman, G.B. (1989). *Designing qualitative research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

McAdam, D. dan Snow, D.A. (eds.) (1997). *Social movement: readings on their emergence, mobilization and dynamics.* Los Angeles: Roxbury Publishing Company.

McRae, D. dan Solahudin (2013). *The roots of terrorism in Indonesia: From Darul Islam to Jema'ah Islamiyah*. Sidney: The Lowy Institute for International Policy.

Meer, N. (2012). Complicating 'radicalism': counter-terrorism and Muslim identity in Britain. *Arches Quarterly*, Vol. 5, No. 9, h. 10-19.

Mertokusumo, S. (2006). *Penemuan hukum: sebuah pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

Minichiello, V. et al. (1995). *In-depth interviewing: principles, techniques, analysis*. Melbourne: Longman.

Moynihan, D.P. (1993). *Pandaemonium: ethnicity in international politics*. New York: Oxford University Press.

Omelicheva, M.Y. (2007). Combating terrorism in Central Asia: explaining differences in states responses to terror. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, No. 3, h. 369-393.

Organization for Security and Co-operation in Europe (2014). *Preventing terrorism and countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism: a community-policing approach*. Vienna: Stanzell Druck Press.

Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks: SAGE Publication.

Pokalova, E. (2010). Framing separatism as terrorism: lessons from Kosovo. *Studies in Conflict & Terrorism,* Vol. 33, No. 5, h. 429–47.

Pusat Studi Timur Tengah dan Perdamaian Global (2018). Ekonomi kaum muda dan penanggulangan terorisme di Indonesia. Dalam *Policy Brief Series*, Vol. 1, No. 8, Februari 2018.

Ramakrishna, K. (2015). *Islamist terrorism and militancy in Indonesia: the power of the Manichean mindset*. Singapore: Springer.

Rex, J. (2004). Empire, race and ethnicity. Dalam Tiryakin, E.A. (ed.). *Ethnicity, ethnic conflict, peace process: comparative perspective*. Canada: de Sitter Publications, h. 18-34.

Ritchie, J. dan Lewis, J. (eds.) (2003). *Qualitative research method: a guide for social science students and researchers.* London: SAGE Publications.

Riyanta, S. (2017). Prediksi dan analisis ancaman terorisme tahun 2017 di Indonesia. Diambil dari https://news.detik.com/kolom/d-3387780/prediksi-dan-analisis-ancaman-terorisme-tahun-2017-di-indonesia?single=1, pada tanggal 22 Agustus 2017.

Saleh, K.W. (1981). *Pelengkap KUHP: Perubahan KUHPidana dan UU Pidana Sampai dengan akhir* 1980. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Schmitt, M.N. (2002). Counter-terrorism and the use of force in international law. Dalam *The Marshal Center Papers*, No. 5.

Sjoberg, L., et.al. (2011). *Women, gender and terrorism*. Georgia: University of Georgia Press.

Soeprapto dan Indrati, M.F. (2007). *Ilmu perundang-undangan: jenis, fungsi, dan materi muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

Solahudin (2018). *Terrorism zaman now: is social media feeding radicalization*. Diambil dari http://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/terrorism-zaman-now-is-social-media-feeding-radicalisation/, pada 13 Maret 2018.

Spalek, B. dan Lambert, R. (2008). Muslim communities, counter-terrorism and counter-radicalisation: a critically reflective approach to engagement. *International Journal of Law, Crime and Justice*, Vol. 36, h. 257-70.

Spalek, B. dan Mc.Donald, L.Z. (2012). Counter-terrorism: police and community engagement in Britain and the US. *Arches Quarterly*, Vol. 5, No. 9, h. 20-27.

Stern, J. (2010). Deradicalization or disengagement of terrorists. Dalam *A Future Challenges Essay*. Hoover Institution, Stanford University. Diambil dari http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/futurechallenges_stern.pdf, pada 6 Maret 2018.

Sukma, R. dan Prasetyono, E. (2003). Security Sector Reform in Indonesia: the military and the police. *Working Paper Series*. The Hague.

Takasili, N. (2015). Fungsi dan kedudukan Densus 88 dalam penanggulangan tindak pidana terorisme menurut hukum positif Indonesia. *Lex Crimen,* Vol. 4, No. 8. Diambil dari https://media.neliti.com/media/publications/3372-ID-fungsi-dan-kedudukan-densus-88-dalam-penanggulangan-tindak-pidana-terorisme-menu.pdf, pada 4 Maret 2018.

The Organization for Security and Co-operation in Europe (2018). *The Role of Civil Society in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Focus on South-Eastern Europe*, 10.

Thorne, S.E. (1994). Secondary analysis in qualitative research: issues and implications. Dalam Morse, J.M. (ed.). *Critical isssues in qualitative research methods*. London: SAGE Publications.

Tim ProPatria (2004). *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: ProPatria.

White, S. dan McEvoy, K. (2012). Countering violent extremism: community engagement programs in Europe. *Qatar International Academy for Security Studies*, Vol. 1, No. 2, Februari 2012.

Widjajanto, A. (2013). Indonesia's military doctrinal stagnation. *Strategic Review*. Diambil dari http://www.sr-indonesia.com/web-exclusives/view/indonesia-s-military-doctrinal-stagnation.

Wilkinson, P. (2011). *Terrorism versus democracy*. New York: Routledge Press.

Yin, R.K. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

BERITA

Antaranews.com, BNPT-PT teken MOU penanggulangan terorisme di lingkungan kampus, 18 September 2018. Diambil dari https://www.antaranews.com/berita/749447/bnpt-pt-teken-mou-penanggulangan-radikalisme-dan-terorisme-di-lingkungan-kampus, pada 23 Maret 2019.

Badan Nasional Pemberantasan Terorisme, Hadiri RDP komisi III DPR, BNPT bahas anggaran tahun 2019, 7 Juni 2018. Diambil dari https://www.bnpt.go.id/hadiri-rdp-komisi-iii-dpr-bnpt-bahas-anggaran-tahun-2019.html, pada 30 Maret 2019.

Badan Nasional Pemberantasan Terorisme, Sepakati kerja sama, UI tanda tangani MOU dengan BNPT, 23 April 2018. Diambil dari https://www.bnpt.go.id/sepakati-kerja-sama-ui-tandatangani-mou-dengan-bnpt.html, pada 23 Maret 2019.

CNN Indonesia, Kapolri sebut ada 9 jaringan teroris di Indonesia, 23 Desember 2015. Diambil dari https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151223132803-12-100059/kapolri-sebut-ada-9-jaringan-teroris-di-indonesia, pada 4 Maret 2018.

Detik.com, Anggaran Polri untuk teroris lebih besar dibanding berantas korupsi, 12 Oktober 2011. Diambil dari https://news.detik.com/berita/1741983/anggaran-polri-untuk-teroris-lebih-besar-dibanding-berantas-korupsi, pada 23 Maret 2019.

Detik.com, DPR setuju ratifikasi konvensi pemberantasan terorisme ASEAN, 8 Maret 2012. Diambil dari https://news.detik.com/berita/1862057/

dpr-setuju-ratifikasi-konvensi-pemberantasan-terorisme-asean, pada 23 Maret 2019.

Detik.com, Kapolri bakal tambah satgas Densus 88 di semua provinsi, 5 Juni 2018. Diambil dari https://news.detik.com/berita/d-4054628/kapolri-bakal-tambah-satgas-densus-88-di-semua-provinsi, pada 30 Maret 2019.

Detik.com, *Kapolri: kasus terorisme meningkat di 2018, 396 ditangkap*, 27 Desember 2018. Diambil dari https://news.detik.com/berita/4360672/kapolri-kasus-terorisme-meningkat-di-2018-396-teroris-ditangkap, pada 29 Maret 2019.

Imparsial, Tolak keterlibatan TNI dalam penanganan terorisme, 23 Januari 2018. Diambil dari http://www.imparsial.org/publikasi/berita/tolak-keterlibatan-tni-dalam-penanganan-terorisme/, pada 23 Maret 2019.

Jawapos.com, Jumlah personel terbatas, BNPT gandeng 128 Mantan napi teroris, 30 Mei 2018. Diambil dari https://www.jawapos.com/nasional/hankam/30/05/2018/jumlah-personel-terbatas-bnpt-gandeng-128-mantan-napi-terorisme, pada 30 Maret 2019.

Kantor Staf Presiden (2017). Upaya preventif melawan terorisme. Diambil dari http://ksp.go.id/upaya-preventif-melawan-terorisme/index.html, pada 4 Maret 2018.

Kapahi, A. (2017). ASEAN needs a united front on terrorism. *International policy digest*, 12 November 2017. Diambil dari https://intpolicydigest.org/2017/11/12/asean-needs-a-united-front-on-terrorism/, pada 7 Maret 2018.

Kementrian Luar Negeri Indonesia (2016). Indonesia dan upaya penanggulangan terorisme. Diambil https://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/isu-khusus/Pages/Penanggulangan-Terorisme.aspx, pada 3 Maret 2018.

Kiblat.net, Komnas HAM desak DPR segera bentuk lembaga pengawas penanggulangan terorisme, 7 September 2018. Diambil dari https://www.kiblat.net/2018/09/07/komnas-ham-desak-dpr-segera-bentuk-lembaga-pengawas-penanggulangan-terorisme/, pada 19 Maret 2019.

Kompas.com, Pasal-pasal yang jadi perdebatan selama pembahasan revisi UU antiterorisme, 14 Mei 2018. Diambil dari https://nasional.kompas.com/read/2018/05/14/18531901/pasal-pasal-yang-jadi-perdebatan-selama-pembahasan-revisi-uu-antiterorisme?page=all, pada 23 Maret 2018.

Koran Tempo, 13 Januari 2019.

Koran Tempo, 9 November 2018.

Liputan6.com, Jaksa agung minta usulan anggaran Rp97 triliun disetujui, 6 Juni 2018. Diambil dari https://www.liputan6.com/news/read/3550330/jaksa-agung-minta-usulan-anggaran-rp-97-triliun-disetujui, pada 23 Mei 2019.

Liputan6.com, Kepala BNPT sebut 14 provinsi rawan terorisme, 20 Desember 2014. Diambil dari https://www.voaindonesia.com/a/rawan-terorisme-14-provinsi-di-bawah-penjagaan-/2566109.html, pada 13 Maret 2018.

Majalah Tempo, Suara Tembakan di Lampung Tengah, 18 Februari 1989.

MediaIndonesia.com, 2002: Tragedi Bom Bali, 12 Oktober 2017. Diambil dari https://mediaindonesia.com/read/detail/126861-2002-tragedi-bom-bali-1, pada 23 Januari 2019.

Merdeka.com, Rapat dengan DPR, Tito curhat kurang personel dan BNPT tak ada kantor, 13 April 2016. Diambil dari https://www.merdeka.com/peristiwa/rapat-dengan-dpr-tito-curhat-kurang-personel-bnpt-tak-ada-kantor.html, pada 24 Maret 2019.

Okenews.com, Revisi UU terorisme disahkan DPR, berikut poin-poin perubahannya, 25 Mei 2018. Diambil dari https://news.okezone.com/read/2018/05/25/337/1902632/revisi-uu-terorisme-disahkan-dpr-berikut-poin-poin-perubahannya, pada 23 Maret 2019.

Okezone.com, Tiga daerah paling rawan terorisme, 5 Oktober 2011. Diambil dari https://news.okezone.com/read/2011/10/05/337/511118/3-daerah-paling-rawan-tumbuhnya-terorisme, pada 3 Maret 2018.

Pikiran-rakyat.com, Berantas sel terorisme, anggaran Polri bisa ditingkatkan, 26 Mei 2017. Diambil dari https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2017/05/26/berantas-sel-teroris-anggaran-polri-bisa-ditingkatkan-401943, pada 26 Maret 2019.

Polkam.co.id, Sinergi kementrian-lembaga dan pemda berikan dampak luar biasa penanggulangan terorisme, 27 Desember 2018. Diambil dari https://polkam.go.id/sinergi-kementerian-lembaga-dan-pemda-berikan-dampak-luar-biasa-penanggulangan-terorisme/, pada 24 Maret 2019.

PresidenRI.go.id, Mensos salurkan bantuan untuk eks napiter: negara hadir dalam perlindungan dan jaminan sosial, 17 September 2017. Diambil dari http://presidenri.go.id/info-kementrian-lembaga/mensos-salurkan-bantuan-sosial-untuk-eks-napiter-negara-hadir-dalam-perlindungan-dan-jaminan-sosial.html.

Republika.co.id, BNPT dan PPATK intensifkan transaksi keuangan mencurigakan, 12 April 2017. Diambil dari https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/04/12/ooau3w291-bnpt-dan-ppatk-intensifkan-transaksi-keuangan-mencurigakan, pada 24 Maret 2019.

Tirto.id, Komisi III sebut kinerja BNPT lamban mencegah aksi terorisme, 30 Mei. Diakses dari https://tirto.id/komisi-iii-sebut-kinerja-bnpt-lamban-mencegah-aksi-terorisme-cLpV, pada 19 Maret 2019.

Tribunews.com, Anggaran BNPT hanya Rp500 miliar tapi mampu lakukan deradikalisasi dan jadi contoh dunia, 27 Mei 2018. Diambil dari http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/27/anggaran-bnpt-hanya-rp-500

-miliar-tapi-mampu-lakukan-deradikalisasi-dan-jadi-contoh-dunia, pada 23 Maret 2019.

Tribunnews.com, Alasan Polri minta tambahan anggaran Rp444 triliun, 6 Juni 2018. Diambil dari http://www.tribunnews.com/nasional/2018/06/06/alasan-polri-minta-tambahan-anggaran-rp-444-triliun, pada 28 Maret 2019.

VOAIndonesia.com, Indonesia kekurangan hakim kasus peradilan terorisme, 6 November 2010. Diambil dari https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-kekurangan-hakim-kasus-peradilan-terorisme-106827634/85707.html, pada 30 Maret 2019.

DOKUMEN

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2002.

Kepolisian Negara Republik Indonesia, Markas Besar, Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris, Nomor DTOT/P-3/1854/X/2016.

Kertas Posisi KontraS: Kasus Talangsari 1989, Sebuah Kisah Tragis Yang Dilupakan.

Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2010 tentang susunan organisasi dan tata kerja satuan organisasi pada tingkat markas besar Kepolisian Republik Indonesia. Diambil dari https://www.polri.go.id/pustaka/pdf/PERATURAN%20KAPOLRI%20NOMOR%2021%20TAHUN%202010%20TENTANG%20SUSUNAN%20ORGANISASI%20DAN%20TATA%20KERJA%20SATUAN%20ORGANISASI%20PADA%20TINGKAT%20MABES%20POLRI.pdf, pada 7 Maret 2018.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

Rancangan Undang-Undang atas Revisi terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang. Diambil dari http://wikidpr.org/uploads/ruu/56f1188cd15f185676000027/draf-ruu-terorisme-29-jan-2016.pdf, pada 4 Maret 2018.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *The use of internet for terrorist purposes*. Diambil dari https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/ebook_use_of_the_internet_for_terrorist_purposes.pdf, pada 3 Maret 2018.

United Nations, Meetings Coverage and Press Releases (2005). Agreed definition of term 'terrorism' said to be needed for consensus on completing comprehensive convention against it. Diambil dari https://www.un.org/press/en/2005/gal3276.doc.htm., pada 23 Februari 2018.

Indeks

Lampiran-lampiran

PEDOMAN WAWANCARA

KERANGKA LEGAL DAN INSTRUMEN KELEMBAGAAN: Bagaimanakah kerangka kerja kelembagaan dan legal di Indonesia dalam upayanya untuk memerangi terorisme? (*Targeted informants*: BNPT, Densus 88, akademisi, berbagai LSM yang fokus pada isu terorisme dan mantan anggota teroris)

1. Menurut Anda, instrumen atau kerangka legal apa sajakah yang dapat dijadikan rujukan untuk menangani terorisme di Indonesia?
2. Di luar UU No. 15 Tahun 2003 yang dalam proses revisi, bagaimana pandangan Anda terhadap UU tersebut terkait potensinya dalam memberantas terorisme di Indonesia?
3. Sejauh mana kerangka legal tersebut menjadi strategis dan memadai sebagai upaya pemberantasan terorisme di Indonesia?
4. Dalam konteks kerangka legal pemberantasan terorisme di Indonesia, menurut Anda, apa yang masih menjadi tantangan, kelemahan dan kekurangannya? Dan apa pula kekuatan dan kelebihannya?
5. Apa yang diperlukan untuk membuat berbagai kerangka legal tersebut berjalan efektif dan strategis untuk memberantas terorisme di Indonesia?
6. Menurut Anda, apa saja instrumen kelembagaan yang ada di Indonesia untuk memberantas terorisme? BNPT dan Densus 88?
7. Menurut Anda, bagaimana kondisi kelembagaan pemberantasan terorisme, khususnya BNPT dan Densus 88, di Indonesia sejauh ini, (terkait *budgeting*, komposisi personalia, struktur kelembagaan, kapasitas dan *skill*, kinerja, dsb.)?
8. Sejauh mana tingkat kesiapan, profesionalisme dan kapasitas kelembagaan tersebut, khususnya BNPT dan Densus 88, dalam upaya pemberantasan terorisme?
9. Tolong digambarkan sejauh mana program dan desain perencanaan lembaga-lembaga tersebut, khususnya BNPT dan Densus 88, dan implementasinya efektif, efisien dan terbilang sukses dalam memberantas terorisme?

10. Menurut Anda, apa persoalan mendesak dan strategis dan tantangan yang dihadapi oleh lembaga-lembaga tersebut, khususnya BNPT dan Densus 88, dalam upaya pemberantasan terorisme di Indonesia?
11. Apa harapan, masukan dan saran Anda untuk persoalan kelembagaan (BNPT, Densus 88) dan kerangka legal pemberantasan terorisme di Indonesia?
12. Bagaimana dan sejauh mana evaluasi telah dilakukan terhadap kelembagaan pemberantasan terorisme tersebut, khususnya BNPT dan Densus 88?
13. Adakah *blueprint* tata kelola (*roadmap*) pemberantasan terorisme secara nasional dan komprehensif oleh BNPT?
14. Bagaimanakah seharusnya tata kelola pemberantasan terorisme secara nasional (*roadmap*)?
15. Sejauh mana kelembagaan pemerintah tersebut (BNPT, Densus 88) berkolaborasi dan bekerja sama dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan (NGO/Think Tank) yang juga memiliki perhatian pada persoalan terorisme di Indonesia dan dengan kementerian terkait?
16. Sejauh mana kelembagaan pemerintah tersebut (BNPT, Densus 88) mempraktikkan transparansi dan akuntabilitas publik dalam kinerjanya?
17. Menurut Anda, sejauh mana kelembagaan pemberantasan terorisme tersebut memperhatikan aspek gender, khususnya dalam komposisi dan struktur lembaga dan proses penyusunan dan implementasi program?

PENCEGAHAN: Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pencegahan terorisme? (*Targeted informants*: BNPT, Densus 88, NU/Muhammadiyah, Tanaker Ledo Kembo-Jember, Wahid Foundation dan mantan anggota terorisme)

1. Apa saja bentuk program/inisiatif/kebijakan pemerintah atau NGO dalam melakukan pencegahan terorisme? Tolong digambarkan dengan detail?
2. Bagaimana pendekatan, model dan strategi yang Anda gunakan dalam pencegahan terhadap terorisme? (Baik oleh pemerintah ataupun masyarakat sipil), jelaskan mengapa? (misal kontra-narasi, kurikulum, online, dsb.)
3. Apa yang mendasari Anda mengadopsi pendekatan, metode dan strategi tersebut dalam upaya pencegahan terhadap terorisme?
4. Menurut Anda, apa saja tantangan yang dihadapi dan seringkali menjadi penghalang dalam upaya pencegahan terorisme?
5. Menurut Anda, faktor apa saja yang berperan penting dalam upaya pencegahan terorisme?

6. Sejauh mana Anda, baik pemerintah dan NGO, melibatkan masyarakat (*community-enagement/community-focused engement*) dalam proses dan strategi pencegahan terhadap terorisme?
7. Menurut Anda, sejauh mana program, inisiatif dan pendekatan pencegahan terorisme tersebut efektif, efisien dan strategis dalam mengurangi dan bahkan mencegah berbagai upaya, niat dan rencana untuk melakukan terorisme?
8. Menurut Anda, sejauh mana program, inisiatif dan pendekatan pencegahan terorisme tersebut membantu membangun ketahanan masyarakat (*societal resilence*) atas radikalisme?
9. Menurut Anda, sejauh mana program dan pendekatan pencegahan terorisme tersebut berkelanjutan (*sustainable*)? (*problem of an ad-hoc program*)
10. Menurut Anda, sejauh mana berbagai upaya/program/kebjakan terkait pencegahan terorisme tersebut sudah dilakukan evaluasi dari berbagai aspeknya?
11. Apa saja input atau masukan konstruktif dan harapan Anda terhadap perbaikan upaya dan program pencegahan terorisme secara nasional di Indonesia?
12. Menurut Anda, sejauh mana kolaborasi dan kerja sama telah dilakukan antara pemerintah dan masyarakat sipil (NGO, *think tank*, Universitas, sekolah, dsb.) dalam upaya pencegahan terorisme di Indonesia?
13. Menurut Anda, sejauh mana model, strategi dan program pencegahan terorisme di Indonesia memperhatikan aspek gender atau mengarus-utamakan gender?

PENINDAKAN: Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya penanganan terorisme? (*Targeted informants*: Densus 88, BNPT, akademisi, berbagai LSM yang fokus pada isu terorisme, dan mantan anggota teroris)

1. Menurut Anda, bagaimanakah *blueprint* dan/atau kebijakan penindakan terhadap serangan terorisme secara umum di Indonesia?
2. Bagaimanakah pendekatan dan strategi penindakan terorisme di Indonesia yang diadopsi oleh Densus 88/Polri?
3. Menurut Anda, pendekatan dan strategi apa yang dinilai efisien dan strategis dalam penindakan ancaman dan serangan terorisme oleh Densus 88?
4. Menurut Anda, faktor apa saja yang berperan penting dalam upaya penindakan terorisme?
5. Menurut Anda, apa saja kekurangan dan kelemahan terkait semua proses penindakan terorisme oleh Densus 88 sejauh ini? Tolong dijelaskan?

6. Menurut Anda, sejauh mana Indonesia melalui Densus 88/Polri berhasil atau tidak berhasil menindak ancaman dan serangan terorisme? Tolong jelaskan?
7. Menurut Anda, sejauh mana evaluasi sudah dilakukan atas semua proses penindakan terhadap serangan terorisme di Indonesia, mencakup metode, pendekatan, inklusifitas, kinerja, dan korban penindakan terorisme?
8. Menurut Anda, apa saja tantangan yang dihadapi ke depannya dalam upaya penindakan terorisme di Indonesia, baik dari sudut penindak/Densus 88 maupun kelompok teroris sebagai yang ditindak?
9. Apa saja input atau masukan konstruktif dan harapan Anda terhadap perbaikan upaya penindakan terorisme secara nasional oleh Densus 88 di Indonesia?
10. Menurut Anda, sejauh mana kolaborasi dan kerja sama telah dilakukan antara Densus 88 dan masyarakat sipil dalam upaya penindakan terorisme di Indonesia?
11. Dalam konteks penanganan terorisme di Poso, operasi Tinombala dikenal luas secara nasional. Secara umum, bagaimana Anda melihat operasi tersebut dan, secara khusus, juga keterlibatan TNI dalam operasi tersebut?
12. Menurut Anda, sejauh mana operasi tersebut sukses atau efektif dalam menindak terorisme?
13. Apa strategi dan pendekatan yang dipakai dalam operasi Tinombala tersebut?
14. Kombinasi antara Polri dan TNI dalam operasi Tinombala mungkin model pertama di Indonesia. Bagaimana tantangan dan peluang ke depannya dan dalam kondisi bagaimana TNI dan Polri harus berkolaborasi dalam penindakan terorisme?

PEMULIHAN DAN REINTEGRASI SOSIAL: Bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pemulihan terorisme? (*Targeted informants*: BNPT, Panti Sosial Marsudi Putra Handayani (PSMP Handayani), Ponpes Al-Hidayah (Deli Serdang) dan Yayasan Lingkar Perdamaian, Lamongan).

1. Menurut Anda, apa saja program atau kebijakan terkait dengan rehabilitasi keagamaan (deradikalisasi)?
2. Atau apa bentuk program rehabilitasi keagamaan terhadap para mantan teroris atau keluarganya yang sedang atau telah Anda lakukan? Tolong dijelaskan dengan detail?
3. Apa metode dan pendekatan yang Anda gunakan dalam proses rehabilitasi keagamaan terhadap para mantan teroris atau keluarganya?

4. Apakah yang mendasari Anda menggunakan metode dan pendekatan tersebut dalam pemulihan keagamaan terhadap mantan teroris atau keluarganya?
5. Menurut Anda, sejauh mana metode dan pendekatan rehabilitasi keagamaan tersebut berhasil, efisien dan efektif dalam merehabilitasi mantan teroris atau keluarganya atau sebaliknya?
6. Selain rehabilitasi keagamaan (deradikalisasi), adakah bentuk rehabilitasi lain yang sedang atau pernah Anda lakukan terhadap para mantan teroris atau keluarganya?
7. Apa saja program atau inisiatif reintegrasi sosial yang telah Anda lakukan terhadap para mantan teroris atau keluarganya?
8. Tolong jelaskan proses, metode dan pendekatan yang Anda gunakan dalam reintegrasi sosial terhadap para mantan teroris atau keluarganya?
9. Menurut Anda, sejauh mana metode dan pendekatan reintegrasi sosial tersebut berhasil, efisien dan efektif dalam merehabilitasi mantan teroris atau keluarganya atau sebaliknya?
10. Menurut Anda, sejauh mana program dan pendekatan rehabilitasi dan reintegrasi sosial terhadap mantan terorisme dan keluarganya tersebut berkelanjutan (*sustainable*)—*problem of an ad-hoc program*?
11. Menurut Anda, sejauh mana berbagai program/kebjakan terkait rehabilitasi dan reintegrasi sosial terhadap mantan terorisme dan keluarganya tersebut sudah dilakukan evaluasi dari berbagai aspeknya?
12. Apa saja input atau masukan konstruktif dan harapan Anda terkait hal ini?
13. Menurut Anda, sejauh mana kolaborasi dan kerja sama telah dilakukan antara pemerintah dan masyarakat sipil (NGO, *think tank*, Universitas, sekolah, dsb.) dalam upaya rehabilitasi dan reintegrasi sosial terhadap mantan terorisme dan keluarganya?
14. Menurut Anda, sejauh mana model, strategi dan program rehabilitasi dan reintegrasi sosial terhadap mantan terorisme dan keluarganya di Indonesia memperhatikan aspek gender atau mengarus-utamakan gender?

Biografi Singkat

Mohammad Hasan Ansori adalah Direktur Riset dan Program sekaligus Ketua Institut Demokrasi dan HAM The Habibie Center. Ia juga bertindak sebagai peneliti utama dalam program ini. Ia adalah peneliti di program Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-Based Framework dan staf pengajar di jurusan sosiologi, Universitas Islam Negeri Jakarta. Meraih Ph.D. (2011) di bidang sosiologi dari University of Hawaii at Manoa, USA. Fokus penelitiannya meliputi kajian konflik dan perdamaian, gerakan sosial, konsumerisme dan budaya kelas, serta relasi etnis.

Imron Rasyid adalah Kepala Departemen Perdamaian dan Pembangunan The Habibie Center sekaligus Manajer Program Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-Based Framework. Sebelumnya, ia juga menjadi Koordinator Program Peningkatan Kapasitas Dialog dan Mediasi untuk Lembaga Lintas Agama (2016-2017), Manajer Program Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (2012-2015), dan Koordinator Conflict Tracking Analyst pada program Violent Conflict in Indonesia Study (ViCIS) (2008-2011) yang dilaksanakan oleh Bank Dunia. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana antropologi di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia memiliki minat dan aktif dalam berbagai studi tentang konflik dan kekerasan serta terlibat evaluasi program di berbagai lembaga.

Sopar Peranto adalah peneliti di Program Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-Based Framework. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana di Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Indonesia. Selama 2012-2016, Ia juga merupakan peneliti di program Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan. Fokus utama penelitiannya terkait konflik sosial, pembangunan perdamaian, *community-driven development*, dan terorisme di Indonesia.

Johari Efendi adalah peneliti di program Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-Based Framework. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto dan Master Conflict and Dispute Resolution di University of Oregon (UO), USA. Selama 2013-2016, ia juga merupakan peneliti di program Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan. Fokus utama penelitiannya adalah

konflik sosial dan terorisme di Indonesia. Ia juga hirau dengan isu hukum, konflik, dialog, negosiasi, dan mediasi sebagai *alternative dispute resolution*, CVE dan PVE. Ia juga aktif menjadi advokat/pengacara semenjak 2003.

Muhamad Arif adalah salah satu peneliti The Habibie Center untuk program Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia dan ASEAN Studies Program. Arif meraih gelar M.Sc. di bidang *strategic studies* dari S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) Singapura. Gelar sarjananya diraih dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia di mana saat ini ia juga mengabdi sebagai pengajar tidak tetap. Fokus kajiannya meliputi keamanan internasional, keamanan maritim, kebijakan luar negeri dan hubungan sipil-militer.

Nurina Vidya Hutagalung adalah peneliti pada program Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-Based Framework di The Habibie Center. Berlatar belakang sarjana ilmu hubungan internasional, ia menyelesaikan pendidikan masternya pada tahun 2014 dan memperoleh gelar Master Sains Pertahanan (M.Si. (Han)) dari Program Studi Damai dan Resolusi Konflik, Universitas Pertahanan Indonesia. Ketertarikannya pada isu konflik, pembangunan perdamaian, isu gender, dan terorisme memberikannya pengalaman melakukan riset dan menjalankan program dalam lingkup isu terkait antara lain sebagai Manajer Program Perempuan Penggerak Perdamaian (PERAN), The Habibie Center; Project Officer Program Reintegration of Returning Foreign Terrorist Fighters, CSAVE; Peneliti untuk Pemetaan Potensi Konflik di Area Restorasi Ekosistem Riau, Ichsan Malik Center; dan Peneliti pada Program Sistem Nasional Pemantauan Konflik, The Habibie Center. Ia juga aktif dalam Working Group of Women in Preventing/Countering Violence Extremism.

Tentang Program Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-based Framework (2017-Sekarang)

Program Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-based Framework ini dijalankan oleh The Habibie Center dalam rangka meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap ancaman radikalisme, kekerasan yang dipicu oleh ekstremisme dan terorisme. Inisiatif ini didasarkan pada kebutuhan untuk mengembangkan sistem penanggulangan terorisme dan kekerasan akibat ekstremisme yang berbasis data, secara inklusif melibatkan semua komponen masyarakat, serta sejalan dengan nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia. Tujuan program tersebut akan dicapai melalui tiga sasaran utama, yaitu: (1) Penguatan pembuatan kebijakan dan perumusan strategi kontra terorisme atau ekstremisme berbasis data; (2) Peningkatan kapasitas dan keterlibatan masyarakat sipil Indonesia dalam menghadapi terorisme dan/atau ekstremisme di Indonesia; dan (3) Peningkatan kualitas instrumen hukum tentang terorisme dan/atau ekstremisme di Indonesia.

Selain mempublikasikan kertas kebijakan tematik secara reguler setiap empat bulan sekali, program ini juga melakukan beberapa kegiatan lain, di antaranya adalah:

- Menyediakan *database* terkait serangan terorisme dan ekstremisme serta usaha-usaha untuk menanganinya. *Database* ini akan dimutakhirkan secara berkala dan bisa diakses oleh publik secara *on-line* (https://deteksiindonesia.com/);
- Menyusun monograf sebagai input atas revisi RUU terorisme yang memenuhi norma dan standar internasional tentang hak asasi manusia secara universal;
- Mempublikasikan kertas kebijakan tematik secara reguler setiap empat bulan sekali;
- Melakukan penelitian mendalam tentang pengalaman Indonesia dalam menanggulangi isu terorisme dan ekstremisme;

- Mendiseminasikan hasil-hasil kajian melalui seminar-seminar, lokakarya, dan mempublikasikannya ke dalam *website* program
- Mengadakan diskusi dan konsultasi dengan pemerintah terkait dengan temuan dan analisis di dalam kajian ringkas;
- Melakukan pelatihan dan peningkatan kapasitas bagi aparat pemerintah dan masyarakat sipil di empat provinsi;
- Mengadakan *knowledge sharing meeting* untuk memperkuat jejaring organisasi masyarakat sipil; dan
- Kampanye melalui penyebaran info grafik dan lain-lain untuk memancing diskusi publik yang lebih luas tentang isu-isu kontra terorisme.

Program ini didukung oleh Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada melalui program Counter-Terrorism Capacity Building Program (CTCBP).

Tentang Database Terorisme dan Kontra-Terorisme Indonesia

(www.deteksiindonesia.com)

The Habibie Center (THC) membangun *database* ini dengan pertimbangan bahwa kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan upaya pencegahan dan penanganan terorisme harus didasarkan pada data dan informasi yang akurat serta kajian akademis yang memadai. Akan tetapi, belum tersedia data komprehensif dan dimutakhirkan secara berkala terkait serangan serta upaya kontra-terorisme dan ekstremisme di Indonesia yang bisa diakses oleh publik secara luas. THC menganggap penggunaan data tersebut dapat mendukung proses pengambilan kebijakan dan perumusan strategi penanganan ekstremisme dan terorisme di Indonesia. Dengan pertimbangan tersebut, program ini menetapkan membangun *database* tentang terorisme dan kontra-terorisme di Indonesia sebagai komponen utamanya. *Database* ini bisa diakses oleh publik melalui situs www.deteksiindonesia.com.

Deteksiindonesia.com adalah *database* yang mengombinasikan perekaman peristiwa serangan teroris serta penanganan terorisme dan ekstremisme berkekerasan. Penanganan yang dimaksud di sini melingkupi pencegahan, penindakan, dan pemulihan. THC memandang bahwa pencatatan insiden-insiden serangan teroris penting dilakukan untuk mengetahui tingkat peristiwa serangan teroris, distribusi serangan teroris, bentuk-bentuk serangan, dampak yang ditimbulkannya, dan isu-isu yang melatarbelakangi serangan tersebut. Pencatatan upaya-upaya penanganan terorisme juga penting untuk menunjukkan upaya preventif yang bisa dilakukan berbagai pihak secara inklusif. Di samping itu, *database* ini juga menyediakan modul penggunaan *database* terorisme dan ekstremisme serta usaha-usaha untuk menanganinya, dan publikasi analisis terhadap data yang diperkuat dengan penelitian lapangan.

Database ini dapat dipergunakan untuk:

- Mendukung pemangku kepentingan yang terkait upaya penanggulangan ekstremisme dan terorisme yang berbasis data dan lebih inklusif;
- Menyediakan informasi yang memadai untuk menetapkan prioritas, merancang strategi/program terkait penanggulangan terorisme;

- Menyediakan informasi yang komprehensif untuk melakukan pemantauan dan mengevaluasi efektivitas strategi/program yang dijalankan dalam penanggulangan terorisme;
- Membuka kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat sipil untuk berpartisipasi dan memberikan kontribusi pada usaha bersama menanggulangi ekstremisme dan terorisme;
- Mengevaluasi apakah intervensi yang dilakukan sesuai dengan karakter permasalahan terkait terorisme dan ekstremisme di wilayah-wilayah yang berbeda; dan
- Analisis terhadap data tersebut bisa dipakai untuk melihat apakah suatu wilayah rentan terhadap ekstremisme atau terorisme.

Tentang The Habibie Center

The Habibie Center didirikan oleh Bacharuddin Jusuf Habibie dan keluarga sebagai organisasi independen, non pemerintah dan non profit. The Habibie Center memiliki visi untuk memajukan usaha modernisasi dan demokratisasi di Indonesia yang didasarkan pada moralitas dan integritas budaya dan nilai-nilai agama.

The Habibie Center memiliki misi, yang pertama menciptakan masyarakat demokratis secara kultural dan struktural yang mengakui, menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, serta mengkaji dan mengangkat isu-isu perkembangan demokrasi dan hak asasi manusia dan yang kedua adalah memajukan dan meningkatkan pengelolaan sumber daya manusia dan usaha sosialisasi teknologi.

Tren terorisme di Indonesia sejak tahun 1980-an cenderung fluktuatif meskipun secara umum diwarnai dengan pola stagnan rendah. Hampir tidak ada tahun tanpa ancaman dan serangan terorisme. Terdapat tiga periode kritis terkait serangan terorisme di Indonesia yaitu periode 2001, sejak serangan teroris di New York pada 11 September 2001, periode 2012, dan terakhir periode pertengahan 2018 dengan kejadian bom bunuh diri di Surabaya. Aktor atau kelompok pelaku serangan terorisme di Indonesia bukan hanya didominasi oleh satu kelompok secara konstan dan dalam jangka panjang. Berbagai kelompok yang pernah terlibat dalam serangan terorisme di Indonesia dimulai dari Jemaah Islamiyah (JI), Jamaah Ansharut Daulah (JAD), Mujahidin Indonesia Timur, hingga Islamic State of Iraqi and Syriah (ISIS) yang cenderung berafiliasi dengan Jamaah Ansharut Daulah (JAD). Dinamika kelompok teror tersebut juga berevolusi dengan mulai menarget perempuan dan anak-anak serta masuk ke dunia pendidikan tinggi.

Pertanyaannya, sejauh mana dan pada tataran apa Indonesia telah memerangi serangan dan ancaman terorisme tersebut? Studi ini secara umum bertujuan untuk mengeksplorasi dan menginvestigasi pengalaman Indonesia dalam memberantas terorisme. Secara khusus, studi ini ingin melihat berbagai praktik, kebijakan, dan tantangan yang dihadapi oleh Indonesia dalam memerangi terorisme. Tujuan studi diformulasikan dalam empat pertanyaan yaitu, bagaimanakah kerangka kerja kelembagaan dan legal Indonesia dalam upaya memerangi terorisme; bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pencegahan terorisme; bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya penindakan terorisme; serta bagaimanakah dan pada tataran apa Indonesia telah melakukan upaya pemulihan terorisme.

ISBN 978-602-14261-4-2